Rétrospective et perspectives :

Premier rapport de la vérificatrice générale à la deuxième législature de l'Assemblée du Nunavut

2004

Auditor General of Canada
Vérificatrice générale du Canada

Le 10 mai 2004

L'honorable Jobie Nutarak, député
Président de l'Assemblée législative du Nunavut
Bureau du président
Édifice de l'Assemblée législative
Iqaluit, Nunavut
X0A 0H0

Monsieur,

Je vous présente mon Premier rapport à la deuxième législature de l'Assemblée du Nunavut, rédigé en inuktitut, en anglais et en français. J'ai préparé ce rapport conformément au paragraphe 46(2) de la *Loi sur le Nunavut (Canada)*.

Je remercie le gouvernement du Nunavut de sa collaboration au cours de la vérification.

Ce rapport présente des observations et des recommandations sur les questions que nous avons relevées pendant nos travaux de vérification. Il comprend également les réponses des représentants du gouvernement du Nunavut.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Sheila Fraser, FCA

240 rue Sparks Street, Ottawa, Ontario K1A 0G6

Table des matières

Chapitre 1 – Rétrospective et perspectives **1**

Aperçu des défis à relever 1

Continuer l'action des rapports antérieurs 1

Nouvelle façon de présenter nos rapports 2

Tour d'horizon de ce rapport 2

Chapitre 2 – Les finances du Nunavut **3**

Objectifs financiers du gouvernement et tendances 3

L'évaluation de la situation financières du Nunavut 5

Le plafond de la dette 5

Recommandation 6

Chapitre 3 – Optimiser les dépenses publiques : l'importance d'un bon système de gestion et de contrôle financiers **7**

Le système de gestion et de contrôle financiers en bref 7

La gestion et le contrôle financiers : Quels en sont les bienfaits? 8

Recommandations 11

Chapitre 4 – Contrôler les fonds publics **13**

Délégation et reddition de comptes 13

Il est difficile de comparer les budgets et les résultats réels 14

Le gouvernement fonctionne au cours de l'exercice selon la méthode de la comptabilité de caisse. Il doit toutefois rendre compte à l'Assemblée législative sur plus que les opérations d'encaisse. 15

Le gouvernement demande constamment à l'Assemblée d'approuver des sommes après la fin de l'exercice, après que ces sommes ont été dépensées. 16

Les comptes publics sont toujours présentés en retard 17

Recommandations 18

Chapitre 5 – Les sociétés d'État ont besoin d'une attention spéciale **21**

Les sociétés d'État font face à d'importants problèmes 23

Sociétés d'État du Nunavut : des risques substantiels pour l'ensemble du gouvernement 25

Conseil des organismes d'État : faits nouveaux encourageants 25

La Société d'énergie du Nunavut et la Société de crédit aux entreprises du Nunavut : leçons à retenir pour les transferts futurs 26

Recommandations 26

Chapitre 6 – La Société d'énergie du Nunavut **29**

Les défis de la Société d'énergie du Nunavut 29

Les postes de haute direction 30

Des bureaux et un encadrement éclatés géographiquement 30

Les attentes à l'égard de la Société d'énergie du Nunavut n'étaient pas claires 30

La situation financière actuelle 31

Gouvernance : le conseil d'administration 31

Mises en garde des vérificateurs 32

Insuffisance des revenus 32

L'ajustement de tarif est abandonné trop rapidement 33

La Société n'était pas au courant des surcoûts permanents 34
Les revenus sont inférieurs aux dépenses 34
Au final 35
La gestion des comptes clients 36
La gestion financière 36
Il faut prendre des mesures de redressement 37
Autres problèmes de gestion et de contrôle financiers 37
Nous avons recensé dans des rapports de vérification antérieurs présentés à la direction et au conseil d'administration des lacunes dans les contrôles des dépenses 38
Surveillance et contrôle des dépenses 38
Le rôle de la haute direction dans la surveillance des paiements 40
Faits nouveaux 41
Conclusion 42
Recommandations 42

Chapitre 7 – Société de crédit aux entreprises du Nunavut 45

Information contextuelle 45
Relation entre la Société de crédit aux entreprises du Nunavut et le ministère du Développement durable 46
Problèmes relevés au sein de la Société de crédit aux entreprises du Nunavut 47
Gestion et contrôles financiers efficaces — les méthodes courantes ne fonctionnent pas de manière satisfaisante dans les petits organismes 48
Approbation des prêts 49
Participation des centres d'aide aux entreprises 50
Importants problèmes de fonctionnement 51
Vers une production plus rapide des états financiers 52
Recommandations 53

Chapitre 8 – Autres observations 55

Première observation — Transactions immobilières 55
Recommandations 60
Deuxième observation — La communication de l'information financière n'est pas toujours d'une exactitude suffisante 61
Recommandations 62

Annexe A – À propos de nos vérifications et du Bureau du vérificateur général du Canada 63

Annexe B – Note explicative sur les états financiers consolidés vérifiés du Nunavut 67

Annexe C – Indicateurs de la santé financière du gouvernement 69

104-07058/

Chapitre 1 – Rétrospective et perspectives

Points saillants

Nous avons préparé ce Rapport afin de soulever des questions qui sont, à notre avis, importantes et nous espérons que les députés de la deuxième législature du Nunavut vont en tenir compte lors de la définition des priorités de l'Assemblée législative.

Dans ce chapitre, nous constatons que nos rapports antérieurs posent les jalons de la préparation de ce Rapport et nous expliquons aussi la nouvelle façon que nous allons utiliser pour préparer nos rapports.

Aperçu des défis à relever

1. Nous poursuivions deux objectifs en rédigeant notre Rapport à la deuxième législature de l'Assemblée du Nunavut.

2. En premier lieu, nous avons revu certaines des observations que nous avions formulées dans nos rapports antérieurs à l'Assemblée.

3. Nous reconnaissons les progrès réalisés et soulignons les secteurs pour lesquels le gouvernement, à notre avis, doit prendre des mesures supplémentaires. Nous ne revoyons pas toutes les questions ou recommandations antérieures. Nous préférons soulever les questions qui sont d'actualité.

4. En second lieu, nous abordons de nouvelles questions qui sont, à notre avis, cruciales et qui doivent être portées à l'attention de l'Assemblée législative du Nunavut.

5. Nous tenons à mettre les choses au clair. Beaucoup a d'ores et déjà été fait pour bâtir votre nouvelle administration publique. Pourtant, il reste encore beaucoup à faire. Au cours de la première législature, l'Assemblée législative du Nunavut a défini des objectifs et un projet dans le cadre du *Mandat de Bathurst* pour guider son mandat. Nous espérons que les questions abordées dans ce Rapport vont aider les députés et tous les Nunavummiut à définir les orientations futures du gouvernement.

Continuer l'action des rapports antérieurs

6. Dans le présent rapport, nous mentionnons des rapports antérieurs qui expliquent de manière plus détaillée les idées que nous abordons dans celui-ci. Ensemble, nos rapports brossent un tableau complet de la mise en place du gouvernement. Plus particulièrement, notre premier rapport, Rapport de 2001 à l'Assemblée législative, contient des explications détaillées sur divers concepts qui sont importants pour le gouvernement.

7. Tous nos rapports sur le Nunavut sont disponibles sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Nouvelle façon de présenter nos rapports

8. Les lecteurs de ce troisième rapport à l'Assemblée législative du Nunavut relèveront peut-être une différence entre le présent rapport et les rapports précédents. En effet, nos deux premiers rapports portaient directement sur les deux premiers exercices et les comptes publics du gouvernement pour chacun de ces exercices. Nous avons présenté ces deux premiers rapports après le dépôt des comptes publics qui s'y rattachaient. Nous constatons dans les trois rapports que le gouvernement tarde toujours à compléter la préparation de ses comptes publics.

9. À compter du présent rapport, nous allons faire rapport sur les questions au fur et à mesure sans attendre que le gouvernement présente les comptes publics qui s'y rattachent. L'échéance pour la nouvelle information recueillie pour ce rapport est décembre 2003. Étant donné qu'en décembre 2003, les comptes publics de 2002-2003 du gouvernement n'étaient toujours pas prêts, il se pourrait que nous ajoutions des commentaires sur l'exercice de 2002-2003 dans notre prochain rapport.

10. Grâce à cette nouvelle façon de faire, nous allons porter plus rapidement qu'auparavant à l'attention de l'Assemblée législative les questions importantes. Nous prévoyons que nos prochains rapports annuels seront prêts avant la fin de l'année civile et déposés à l'Assemblée législative lors de la première session de l'année qui suit.

Tour d'horizon de ce rapport

11. Ce Rapport comporte huit chapitres, regroupés sous quatre grandes sections, et des annexes.

12. Dans les **chapitres 2 à 4,** nous abordons les questions qui concernent les ministères et analysons aussi les dossiers importants qui touchent l'ensemble du gouvernement (ministères et sociétés d'État).

13. Les **chapitres 5 à 7** sont consacrés aux sociétés d'État du Nunavut. Nous étudions ces sociétés séparément car elles fonctionnent selon des règles différentes et doivent relever des enjeux différents de ceux des ministères.

14. Dans le **chapitre 8,** nous nous penchons sur les autres questions qui ont été recensées au cours de nos vérifications. En particulier, nous formulons des commentaires sur deux transactions immobilières et constatons des problèmes dans l'imputation des charges au bon exercice.

15. Les **annexes** quant à elles contiennent des informations générales qui sont importantes pour ce rapport.

Chapitre 2 – Les finances du Nunavut

Points saillants

Le présent chapitre expose certaines tendances financières et constate qu'il n'existe pas de méthode unique d'évaluation de l'état des finances du Nunavut. Au lieu de cela, il indique que l'annexe C du présent rapport montre un certain nombre d'indicateurs illustrant différents aspects de la santé financière du Nunavut.

Le présent chapitre explique également le plafond de la dette et en quoi cette notion est importante pour le gouvernement.

Objectifs financiers du gouvernement et tendances

16. Notre utilisation des montants de 2002–2003 dans le présent rapport. Dans le chapitre 4 du présent rapport, nous donnons des précisions sur les différentes méthodes grâce auxquelles le gouvernement prépare son *Budget des dépenses*, son rapport financier intermédiaire ainsi que ses états financiers consolidés vérifiés.

17. Les états financiers consolidés présentent un meilleur aperçu des finances gouvernementales parce qu'ils portent sur l'ensemble du gouvernement. À moins qu'il n'éprouve de l'intérêt pour les ministères seulement, le lecteur devrait examiner, dans la mesure du possible, les états financiers consolidés vérifiés. Toutefois, ces états financiers posent un problème sur le plan de la ponctualité.

18. Tous les ans, le gouvernement prépare d'abord ses états financiers non consolidés, non vérifiés et les convertit ensuite en états financiers consolidés, que nous vérifions. Le 22 octobre 2003, le gouvernement a déposé à l'Assemblée législative un rapport financier intermédiaire non consolidé et non vérifié.

19. Les finances du gouvernement présentent des tendances importantes, qui sont exposées dans le rapport financier intermédiaire. Idéalement, nous aimerions faire référence à des montants finaux consolidés et vérifiés dans le présent rapport, mais il n'a été achevé qu'aux environs de décembre 2003, et le gouvernement n'avait pas encore fini de consolider ses états financiers de 2002-2003. Par conséquent, toutes les données financières de 2002–2003 du présent rapport sont de l'information non consolidée ni vérifiée tirée du rapport financier intermédiaire.

20. Mandat de Bathurst : le Nunavut doit agir dans les limites de ses moyens. L'un des principes que le Nunavut a mis de l'avant dans le Mandat de Bathurst est de fonctionner dans les limites de ses moyens. Bien que cela puisse donner lieu à différentes interprétations, nous estimons que le gouvernement a réussi à fonctionner en tenant compte de cet objectif en 2002–2003. Nous mettons en évidence ci-dessous certaines des tendances et questions importantes liées à cet objectif.

21. Bonne croissance des revenus jusqu'à maintenant. Le Nunavut a connu une bonne croissance de ses revenus. Quelque 80 p. 100 des revenus consolidés proviennent d'une source : une subvention découlant d'une entente de financement préétablie avec le Canada. Selon l'information non vérifiée pour 2002–2003, les revenus découlant de l'entente de financement ont augmenté d'environ 23 p. 100 sur trois ans, ou de quelque 8 p. 100 par année.

22. Cette augmentation récente s'explique en partie par les modifications qui ont été délibérément apportées par le Canada aux revenus découlant de l'entente de financement.

23. L'augmentation découle aussi de la structure. L'entente comprend plusieurs facteurs qui peuvent faire augmenter ou diminuer la subvention automatiquement. Par exemple, selon la formule :

- si la population du Nunavut croît, la subvention augmente. C'est l'une des raisons de l'augmentation de la subvention jusqu'ici;

- le niveau de l'ensemble des dépenses provinciales et locales dans tout le Canada modifie également la subvention de financement par formule préétablie attribuée au Nunavut;

- comme la population active et l'économie du Nunavut continuent de croître, il devrait en être de même des revenus fiscaux perçus. Une augmentation des revenus fiscaux entraîne une diminution de la subvention prévue dans l'entente.

24. Le gouvernement ne devrait pas supposer que les revenus découlant de l'entente de financement augmenteront toujours à un rythme aussi rapide que par le passé. En fait, selon l'entente, il est possible que ces revenus diminuent.

25. Les dépenses aussi croissent rapidement. Parallèlement à la croissance des revenus, les initiatives à l'égard desquelles le gouvernement peut injecter de l'argent frais ne manquent pas. Si nous le soulignons, ce n'est pas que nous prônions l'accroissement de transferts de fonds au Nunavut par le gouvernement fédéral. Il appartient au Canada et au Nunavut de négocier ces transferts. Nous voulons plutôt insister sur le fait que les dépenses du gouvernement ont accru rapidement au cours des dernières années. Voici des exemples d'augmentations :

- L'augmentation des salaires et des avantages sociaux, le nouveau gouvernement ayant engagé des effectifs.

  Au début de son existence, le gouvernement comptait beaucoup de postes vacants, mais il a réussi à les combler au fil du temps. Selon l'information même du gouvernement, information que nous n'avons pas vérifiée, en juin 1999, 42 p. 100 des postes étaient comblés. Ce taux a augmenté, à 83 p. 100 en mars 2003. Comme il ne s'agit pas de postes d'employés contractuels ou occasionnels, les salaires réels seront même plus élevés. Par suite de l'augmentation des activités de dotation, le coût des

salaires et des avantages sociaux des employés pour le gouvernement a augmenté rapidement.

- Les coûts en matière de santé

  Le gouvernement a vu les coûts de ses programmes croître rapidement, par exemple les dépenses liées aux soins de santé dans le cas des indemnités de déplacement pour visites médicales et des services hospitaliers à l'extérieur du territoire. En trois ans, les dépenses de fonctionnement dans le domaine de la santé ont augmenté presque 25 p. 100, soit de plus de 8 p. 100 par année.

- Les dépenses en capital

  Par suite de décisions stratégiques délibérées, le gouvernement a également augmenté ses dépenses en capital pour les infrastructures, le logement et les centres de soins de santé. En 2002-2003, les dépenses en capital ont été de 110 p. 100 plus élevées qu'en 1999-2000.

L'évaluation de la situation financières du Nunavut

26. Mesures différentes de la situation financière du gouvernement. Il n'y a pas de chiffre unique qui rende compte du bilan de la santé financière du gouvernement. L'annexe B du présent Rapport constitue un guide pour le lecteur des états financiers consolidés vérifiés. L'annexe C analyse les indicateurs de la santé financière déterminés par le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public de l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Elle indique également la situation du gouvernement par rapport à chacun des indicateurs.

27. L'annexe C présente des observations sur les états financiers consolidés vérifiés de 2001–2002, puisque le gouvernement n'a pas encore terminé les états consolidés vérifiés de 2002–2003. Il existe des différences dans la façon dont le gouvernement prépare ses états consolidés et ses états non consolidés, autre que le fait d'inclure ou non les sociétés d'État. Nous mettons le lecteur en garde : comparer les états financiers non consolidés ni vérifiés au 31 mars 2003 aux états financiers consolidés précédents pourrait l'amener à tirer des conclusions inexactes. Nous examinons ces incohérences plus en profondeur au chapitre 4.

Le plafond de la dette

28. L'un des indicateurs analysés à l'annexe C a trait à la dette. Le chapitre 3 de notre Rapport de 2001 analyse certaines des questions que le gouvernement pourrait examiner pour déterminer s'il peut emprunter de l'argent. Si un gouvernement veut dépenser plus d'argent qu'il n'en dispose, il doit convaincre un prêteur de lui en prêter. L'argent emprunté constitue la dette.

29. Il y a un autre élément particulier à considérer dans le cas de chacun des territoires. Chacune des lois fédérales constitutives dispose que les territoires ne peuvent

emprunter *plus que le montant agréé par le gouverneur en conseil*, c'est-à-dire le gouverneur en conseil qui se fonde sur les conseils du Cabinet fédéral.

30. Depuis la création du Nunavut, cette limite est de 200 millions de dollars. Celle-ci est parfois appelée le plafond de la dette. S'il veut contracter davantage que 200 millions de dollars de dettes, le Nunavut doit convaincre le gouvernement fédéral de hausser cette limite.

31. Selon ses propres calculs, en mars 2003, le gouvernement avait déjà environ 136 millions de dollars de dettes. Par conséquent, il lui restait quelque 64 millions de dollars pour atteindre le plafond. Les 136 millions de dollars incluent les dettes de la Société d'énergie du Nunavut et de la Société d'habitation du Nunavut.

32. Nous estimons que les calculs par le gouvernement de ce type d'obligations, qui sont considérées comme étant des dettes aux fins de la détermination du plafond, doivent être améliorés. À notre avis, l'argent officiellement emprunté n'est qu'une autre forme de dette. Ainsi, le gouvernement lui-même a des douzaines de comptes bancaires, et les sociétés d'État en ont beaucoup plus. Dans certains cas, les découverts bancaires de ces comptes constituent également des dettes.

Recommandation

2.1 Le ministère des Finances devrait examiner la situation financière du gouvernement afin de s'assurer qu'il connaît tous les montants, et en fait le suivi, aux fins de la détermination du plafond et de la dette.

Réponse du gouvernement

Le ministère des Finances entreprendra un examen de la stratégie actuelle qu'il utilise pour repérer les montants pouvant être considérés comme étant des dettes directes et des dettes garanties en vertu des dispositions de la Loi sur le Nunavut. Dans le cadre de cet examen, le Ministère évaluera également la définition de ce qu'il considère être des dettes aux fins des dispositions de la Loi sur le Nunavut.

Chapitre 3 – Optimiser les dépenses publiques : l'importance d'un bon système de gestion et de contrôle financiers

Points saillants

« Un système de gestion et de contrôle financiers » regroupe des activités qui visent à réduire les risques de gaspillage des actifs, financiers ou autres, qui pourrait se produire à la suite d'erreurs ou de mauvaises décisions. Les nouveaux organismes doivent prendre des mesures réfléchies pour intégrer un bon système de gestion et de contrôle financiers au sein de leurs activités quotidiennes.

Dans nos rapports de 2001 et de 2002, nous avons expliqué en détail la nécessité pour le Nunavut de prendre des mesures réfléchies pour renforcer ce secteur dans les meilleurs délais. En 2001, le gouvernement avait prévu qu'un système de gestion et de contrôle financiers de base serait instauré au plus tard en 2004.

Le système n'est toujours pas en place. Nous constatons dans ce chapitre que le gouvernement doit poursuivre ses efforts pour améliorer les pratiques de gestion et de contrôle financiers afin d'optimiser les dépenses publiques dans l'intérêt des Nunavummiut.

Le système de gestion et de contrôle financiers en bref

33. Nos rapports de 2001 et 2002 à l'Assemblée législative soulignent l'importance d'un bon système de gestion et de contrôle financiers. Le chapitre 4 de notre rapport de 2001 décrit en détail la gestion et le contrôle financiers. La pièce 3.1 montre les trois principales caractéristiques d'un bon système de gestion et de contrôle financiers.

Pièce 3.1

Trois principales caractéristiques d'un bon système de gestion et de contrôle financiers

Un contrôle rigoureux sur les actifs, les passifs, les revenus et les dépenses. Le gouvernement doit percevoir l'argent qui lui est dû, utiliser ses actifs et engager des dépenses avec discernement. Les fonctionnaires doivent comprendre et respecter les règles financières régissant ces activités.

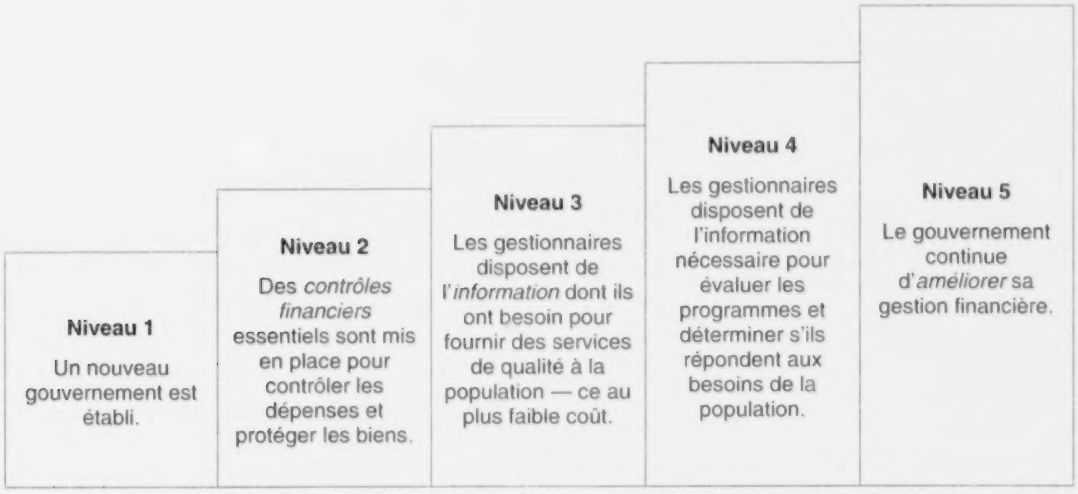
De l'information de qualité à l'appui de bonnes décisions. De l'information de mauvaise qualité occasionne des pertes d'argent. Quiconque prend des décisions financières doit d'abord disposer d'une information de qualité. Les systèmes comptables sont une importante source d'information de cette nature.

Gestion des risques. Les organisations comme le gouvernement du Nunavut doivent recenser les risques, en apprécier l'importance et faire le nécessaire pour les gérer. Il ne leur suffit pas d'acheter une assurance à cette fin. Elles doivent concevoir des interventions qui empêchent les risques importants de se transformer en problèmes réels.

34. Notre Bureau a élaboré un modèle de gestion et de contrôle financiers, en cinq étapes, qui présente l'évolution des contrôles à partir de la création d'une organisation jusqu'au moment où elle est établie et hautement fonctionnelle. (Pièce 3.2).

Pièce 3.2

Les cinq étapes de la mise en place d'une bonne gestion financière



Normalement, la gestion financière s'améliore progressivement, mais la direction doit faire le nécessaire pour que les améliorations se produisent.

35. On peut trouver un complément d'information sur la gestion et le contrôle financiers dans le chapitre 4 de notre rapport de 2001 et le chapitre 3 de notre rapport de 2002 à l'Assemblée législative.

La gestion et le contrôle financiers : Quels en sont les bienfaits?

36. La gestion et le contrôle financiers et notre modèle en cinq étapes peuvent sembler abstraits. Dans les faits, comment aident-ils ce gouvernement?

37. L'erreur est humaine. Les mauvaises décisions aussi. Et des fraudes peuvent se produire. Au fur et à mesure que la gestion et le contrôle financiers s'améliorent, le risque d'avoir des problèmes coûteux diminue. Le gouvernement veut offrir les meilleurs services possibles aux Nunavummiut. En mettant le gouvernement à l'abri des problèmes coûteux, un bon système de gestion et de contrôle financiers peut aider le gouvernement du Nunavut à optimiser les dépenses publiques, surtout lorsque les ressources sont limitées.

38. **Les engagements déjà pris par le gouvernement.** Il faudra plusieurs années au gouvernement pour franchir du modèle. Même des organisations plus matures n'ont

peut-être pas encore atteint le cinquième niveau. Ce qui importe c'est d'atteindre le deuxième niveau le plus rapidement possible.

39. Pour donner suite aux recommandations formulées dans le chapitre 4 de notre rapport de 2001, le gouvernement a fait savoir qu'il instaurerait un système de gestion et de contrôle financiers de base au sein des ministères d'ici à trois ans, soit avant 2004.

40. Dans notre rapport de 2002, le gouvernement a indiqué qu'il oeuvrait toujours pour respecter cet engagement.

41. **Les progrès du gouvernement.** En 2003, le gouvernement a renouvelé et ciblé ses efforts pour améliorer la gestion et le contrôle financiers. Il avait le choix entre diverses méthodes, mais il a retenu le modèle du Bureau et ses lignes directrices détaillées pour encadrer ses efforts d'amélioration.

42. Dans le cadre des actions menées en 2003, le gouvernement a évalué l'état général de la gestion financière et cerné les secteurs qui devaient être améliorés en priorité.

43. **Les améliorations observées.** Il importe de reconnaître les améliorations apportées à la gestion financière du gouvernement. Ces améliorations concernent notamment :

- La vérification interne

  Il y a un nombre croissant de vérifications internes depuis 2001, ce qui est essentiel pour ce gouvernement qui est décentralisé. Cependant, il faut faire porter les efforts sur certaines activités de vérification interne.

  Il y a toujours plus de secteurs qui pourraient être soumis à une vérification interne qu'il n'y a de personnel pour effectuer le travail. L'amélioration de la planification des vérifications internes devrait contribuer à fournir la meilleure couverture possible. Un comité de vérification réunissant des hauts fonctionnaires de tous les secteurs de l'administration publique pourrait aider à recenser les secteurs qui doivent être vérifiés en priorité. Les fonctionnaires indiquent que la création d'un tel comité a été approuvée par le Conseil de gestion financière en novembre 2003. Nous n'avons pas encore vérifié l'efficacité de la surveillance exercée par ce comité sur les vérifications internes.

  En outre, nous soulignons dans le chapitre 5 du présent rapport l'urgence d'élargir les vérifications internes aux sociétés d'État.

- La récupération des coûts

  Dans le chapitre 6 de notre rapport de 2002, nous observons que le Nunavut n'a pas été en mesure de percevoir quelque 32 millions de dollars du gouvernement fédéral, en vertu d'une entente à coûts partagés visant les services des hôpitaux et des médecins, car il n'avait pas pu présenter les documents requis. En date de septembre

2003, le Nunavut avait pris des mesures pour présenter les demandes et avait reçu les fonds. Qui plus est, il peut commencer à recevoir des avances régulières du gouvernement fédéral au titre de ces dépenses permanentes.

44. Il reste encore à faire. L'examen fait par le Nunavut en 2003 sur les améliorations nécessaires à la gestion financière recense un grand nombre de secteurs dont il faut s'occuper.

45. Au moment de rédiger ce rapport, il restait moins d'un an avant la date butoir que s'était fixée le gouvernement en 2001 pour atteindre le deuxième niveau de mise en œuvre d'un système de gestion et de contrôle financiers de base. Nous sommes d'avis qu'il y a risque que le gouvernement ne respecte pas l'échéance de 2004. Les difficultés qui pourraient surgir sont les suivantes :

- Attirer des spécialistes

  Le gouvernement a besoin d'une grande variété de spécialistes comme des médecins, des infirmières, des enseignants, des ingénieurs, des avocats et des comptables, pour fournir des services. Dans le cas présent, nous nous sommes penchés sur la difficulté d'attirer des comptables.

  Le gouvernement propose de la formation en milieu professionnel et des cours pour aider les Nunavummiut à effectuer des opérations comptables.

  D'un autre côté, une organisation aussi complexe et décentralisée que le gouvernement du Nunavut a besoin d'un certain nombre de comptables hautement qualifiés. Les comptables professionnels possèdent un grand nombre d'années d'études en comptabilité et en administration et une formation pratique. Ils élaborent et supervisent des éléments comme les contrôles internes et surveillent la préparation des états financiers.

  Le gouvernement éprouve des problèmes persistants à concurrencer le reste du pays pour attirer des professionnels chevronnés.

- La situation financière actuelle du gouvernement

  Il faudra probablement payer pour améliorer la gestion financière. À long terme, nous sommes d'avis qu'il s'agit de dépenser pour épargner. À court terme, cependant, aura-t-on les ressources nécessaires pour poursuivre les améliorations?

- Il faut associer les sociétés d'État

  Les efforts faits récemment pour améliorer la gestion financière sont axés sur les ministères. Dans le chapitre 5 de notre rapport, nous soulignons que les sociétés d'État sont des acteurs importants au sein de l'administration publique et qu'elles ont aussi besoin de s'améliorer.

46. Il faut respecter les pouvoirs de signature. Dans le chapitre 7 de notre rapport de 2002, nous expliquons pourquoi la délégation judicieuse des pouvoirs de signature et leur respect sont essentiels à une bonne gestion financière. Nous avons aussi constaté que dans beaucoup de cas, les opérations étaient effectuées sans les approbations requises. Nous avons continué à relever des problèmes semblables dans notre vérification de 2002–2003.

47. Respecter les pouvoirs de signature adéquats peut sembler être une tracasserie administrative inutile, mais c'est nécessaire pour assurer une bonne gestion financière. On peut trouver dans le chapitre 8 du présent rapport un exemple illustrant ce qui peut mal tourner lorsqu'un contrat important n'est pas approuvé en bonne et due forme.

Recommandations

3.1 Le ministère des Finances devrait évaluer les efforts faits récemment pour déterminer les secteurs au sein des ministères où la gestion et le contrôle financiers doivent être améliorés en priorité. Il devrait mettre à jour les plans, les budgets et les échéanciers en vue d'atteindre le deuxième niveau (pièce 3.2), puis surveiller les progrès pour veiller à faire respecter les échéanciers.

Réponse du gouvernement

Le ministère des Finances va poursuivre ses efforts en vue de renforcer la capacité de gestion financière au sein du gouvernement. Le Ministère sait que pour atteindre le deuxième niveau, où des contrôles financiers fondamentaux sont mis en place pour contrôler les dépenses et protéger les actifs publics, il faut renforcer les capacités. Afin de cerner les secteurs au sein des ministères où la gestion financière doit être améliorée en priorité, nous allons effectuer une évaluation de la capacité actuelle dans tous les ministères.

3.2 Le ministère des Finances devrait associer les sociétés d'État à ses efforts d'amélioration de la gestion et du contrôle financiers au sein de l'administration publique.

Réponse du gouvernement

Le ministère des Finances va continuer à associer les sociétés d'État à ses efforts d'amélioration de la gestion financière au sein de l'administration publique. Grâce aux efforts du conseil des organismes d'État ces initiatives seront améliorées.

Chapitre 4 – Contrôler les fonds publics

Points saillants

L'Assemblée législative délègue des responsabilités au gouvernement et le gouvernement doit rendre compte à l'Assemblée de l'exécution de ses tâches.

Dans le présent chapitre, nous exposons les problèmes observés dans la manière dont le gouvernement rend compte de ses résultats financiers. À cause de ces problèmes, il est difficile pour les députés de l'Assemblée législative de surveiller les activités du gouvernement.

Délégation et reddition de comptes

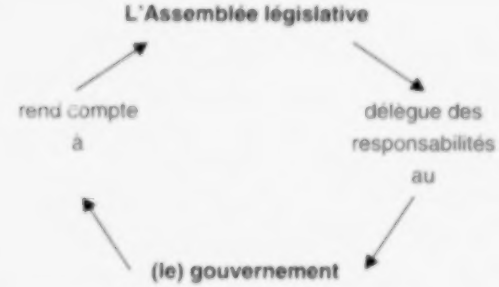
48. Les lois du Nunavut stipulent que tous les revenus et toutes les dépenses doivent être approuvés par l'Assemblée législative.

49. L'Assemblée délègue la responsabilité de percevoir et de dépenser l'argent aux ministres et aux agents de leurs ministères. Les ministres doivent rendre compte à l'Assemblée législative.

50. Les comptes publics présentent de l'information financière importante. Les députés de l'Assemblée législative peuvent utiliser cette information pour tenir le gouvernement responsable des tâches que l'Assemblée lui a déléguées (pièce 4.1).

Pièce 4.1

Le gouvernement rend compte à l'Assemblée législative



51. Cette obligation de rendre compte devant l'Assemblée est le principe clé des démocraties parlementaires. Les pressions financières actuelles du Nunavut ajoutent à l'importance des tâches qui sont déléguées aux ministres et aux agents du gouvernement par l'Assemblée.

52. Pendant notre vérification, nous avons observé qu'il y avait des problèmes avec certains éléments essentiels au bon fonctionnement de la délégation et de la reddition de comptes. Le présent chapitre porte sur ces problèmes.

Il est difficile de comparer les budgets et les résultats réels

53. En ce qui concerne la reddition de comptes sur les finances du gouvernement, il y a en ce moment trois séries importantes de documents que les députés de l'Assemblée législative peuvent utiliser pour vérifier si le gouvernement s'est acquitté des tâches qui lui ont été déléguées (pièce 4.2).

Pièce 4.2

Documents importants en matière de reddition de comptes en finances

1. Le *Budget principal des dépenses*, le discours du budget et les crédits supplémentaires.

   En temps normal, le gouvernement fait connaître ses plans visant à percevoir et à dépenser l'argent au moyen du *Budget principal des dépenses*, accompagné du discours du budget. Si des sommes additionnelles sont nécessaires plus tard, le gouvernement demande à l'Assemblée d'approuver des crédits supplémentaires.

2. Le rapport financier intérimaire

   La *Loi sur la gestion des finances publiques* stipule que le gouvernement doit présenter un rapport financier intérimaire à l'Assemblée législative le 30 septembre de chaque année. Le rapport intérimaire de 2002-2003 a été déposé le 22 octobre 2003. C'était la première fois que l'Assemblée siégeait après le 30 septembre.

3. Les états financiers consolidés vérifiés

   La *Loi sur le Nunavut* et la *Loi sur la gestion des finances publiques* du Nunavut exigent que le gouvernement présente un rapport financier annuel à l'Assemblée législative. Le rapport s'appelle « les comptes publics ».

   Une des parties importantes des comptes publics est la série des états financiers consolidés vérifiés. L'annexe B et l'annexe C du présent rapport contiennent des suggestions destinées au lecteur des états financiers consolidés vérifiés pour l'aider à évaluer la situation financière du gouvernement. Ces annexes sont tirées des états financiers du 31 mars 2002, étant donné qu'au moment de rédiger le présent rapport, le gouvernement n'avait pas encore terminé ses états financiers du 31 mars 2003.

54. Une des façons de vérifier la gestion des finances du gouvernement du Nunavut consiste à comparer les états financiers au *Budget principal des dépenses*.

55. Les normes comptables du gouvernement exigent que les budgets soient présentés avec les états financiers afin que le lecteur puisse les comparer. Cependant, les états financiers consolidés du Nunavut (et le rapport financier intérimaire) ne montrent pas les budgets. La raison en est qu'il est difficile « de comparer des pommes avec des oranges ». La préparation des états financiers consolidés est tellement différente de celle du *Budget principal des dépenses* qu'il n'est pas vraiment utile de comparer les budgets et les montants réels.

- Les états financiers consolidés sont préparés conformément aux normes comptables du Canada pour le gouvernement.

Ces états financiers comprennent, ou regroupent, toutes les organisations du gouvernement, des ministères et des sociétés d'État. De plus, le coût d'achat de toute immobilisation (bâtiments, parcs de stockage, etc.) est réparti, ou amorti, sur la durée de vie de l'immobilisation.

- Le *Budget principal des dépenses* n'est pas consolidé. De plus, le coût total des achats d'immobilisations est présenté comme une dépense de l'exercice au cours duquel l'achat a été effectué.

- Le rapport financier intérimaire est semblable aux états financiers consolidés, sauf qu'il n'est pas consolidé.

56. Que faire pour régler cette incohérence afin qu'il soit possible de vraiment comparer les montants budgétés et les états financiers? Il y a deux façons :

- Préparer les trois documents de la même manière

  Les états financiers consolidés vérifiés du Nunavut doivent conserver leur format actuel afin de se conformer à l'obligation imposée par le Canada d'appliquer les normes du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public. Alors, tout changement devra être apporté aux autres documents. Certains gouvernements au Canada préparent leurs budgets de la même manière qu'ils préparent leurs états financiers – Le Nunavut pourrait faire la même chose.

  Dans le chapitre 3, il est mentionné que le Nunavut doit s'efforcer d'améliorer la gestion de ses finances. Si le Nunavut révise son processus budgétaire, il ne devrait pas pour autant négliger les autres aspects de la gestion de ses finances.

- Reprendre les chiffres du budget dans les autres documents.

  Il serait sans doute plus facile de reprendre les chiffres du budget dans les états financiers. Cette façon de faire pourrait demander des informations additionnelles sur les immobilisations et les plans des sociétés d'État. Ce serait plus simple que de changer tout le processus budgétaire.

57. Les membres de l'Assemblée législative ne peuvent avoir un portrait clair des activités du gouvernement lorsqu'ils ne peuvent comparer les montants du budget et les états financiers.

Le gouvernement fonctionne au cours de l'exercice selon la méthode de la comptabilité de caisse. Il doit toutefois rendre compte à l'Assemblée législative sur plus que les opérations d'encaisse

58. Les lois du Nunavut sur les dépenses sont compliquées. De manière générale, on peut dire que les gestionnaires d'un ministère ne sont pas autorisés à dépenser plus que les montants accordés dans le budget de fonctionnement ou dans le budget des immobilisations de leur ministère pour l'exercice.

59. De plus, les lois exigent des gestionnaires qu'ils tiennent compte des montants à payer à la fin de l'exercice. Ces montants s'appellent des « créditeurs ». Par exemple, si le gouvernement achète et reçoit un camion au cours de l'exercice, mais qu'il ne l'a pas payé avant la fin de l'exercice, le coût du camion reste quand même un achat pour l'exercice.

60. Tout au long de l'exercice, le gouvernement a tendance à tenir compte seulement des dépenses payées (des déboursés) et non de tous les comptes à payer qui pourraient exister. À la fin de l'exercice, le gouvernement additionne ses comptes à payer et les ajoute aux dépenses. Le montant obtenu peut montrer qu'un ministère a dépensé plus que ce qu'il croyait et, dans certains cas, plus que ce qui avait été approuvé par l'Assemblée législative.

Le gouvernement demande constamment à l'Assemblée d'approuver des sommes après la fin de l'exercice, après que ces sommes ont été dépensées.

61. Les lois du Nunavut autorisent le gouvernement à dépenser seulement les montants qui sont approuvés par l'Assemblée législative. Par ailleurs, les exigences de la *Loi sur la gestion des finances publiques* du Nunavut peuvent créer de la confusion.

62. D'une part, le gouvernement doit produire des états financiers exacts qui incluent toutes les dépenses. La *Loi* permet au contrôleur général[1] de passer des écritures pour comptabiliser toutes les dépenses et tous les comptes à payer, même si les montants sont plus élevés que les montants approuvés par l'Assemblée législative. Si les montants dépensés sont plus élevés que les montants budgétés, la *Loi* exige du gouvernement qu'il présente une demande de crédits supplémentaires à l'Assemblée législative, après que l'argent a été dépensé.

63. D'autre part, la *Loi* exige que les gestionnaires ne dépensent pas plus que les montants qui sont prévus dans leurs budgets.

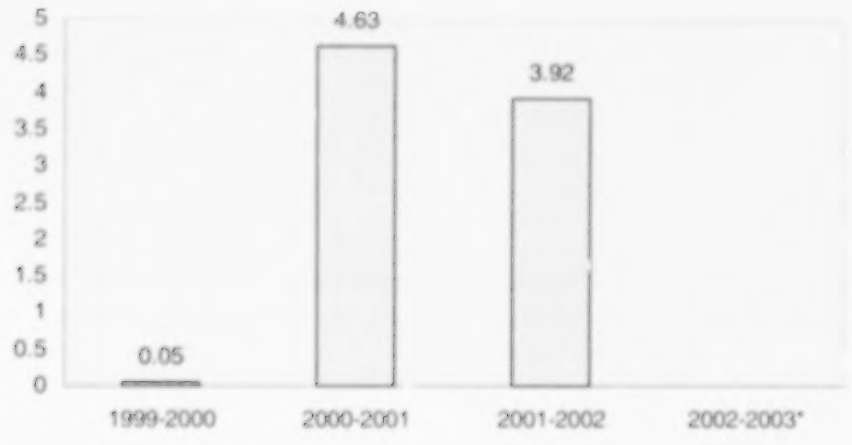
64. À notre avis, nous voyons se dessiner une tendance fâcheuse et anormale. Dans les deux dernières années, le gouvernement a demandé à l'Assemblée d'approuver, après coup, des montants importants de dépenses (pièce 4.3).

65. À la date où nous avons rédigé notre rapport, le gouvernement travaillait toujours sur ses états financiers de 2002–2003; c'est pourquoi nous n'avons pas inclus le pourcentage qui se rapporte à cet exercice.

[1] Sous-ministre des finances

Pièce 4.3

Pourcentage du montant total de dépenses approuvé par l'Assemblée législative après que les dépenses ont été effectuées (approuvé après la fin de l'exercice)



* donnée non connue au moment de rédiger le présent document.

Source : Budget principal des dépenses et tableau des dépenses du gouvernement du Nunavut compris dans les états financiers non consolidés et non vérifiés du gouvernement

66. Nous tenons à préciser qu'il n'est pas normal pour un gouvernement de demander à une assemblée législative d'approuver des dépenses après que celles-ci ont été faites. C'est pour cette raison que le gouvernement doit recommencer à demander que les dépenses soient approuvées d'avance.

Les comptes publics sont toujours présentés en retard

67. Obligation législative. Dans nos deux précédents rapports présentés à l'Assemblée législative du Nunavut, nous mentionnions que le gouvernement était très en retard pour le dépôt des comptes publics à la date imposée. La *Loi sur le Nunavut* stipule qu'ils doivent être déposés au plus tard le 31 décembre de chaque année. Si l'Assemblée ne siège pas le 31 décembre, ils doivent être déposés plus tôt.

68. Autre bonne raison pour présenter les états financiers à temps : ce sont des documents importants. Il est important que les comptes publics soient présentés à temps pour les députés. À notre avis, les états financiers consolidés vérifiés du gouvernement, qui sont compris dans les comptes publics, devraient être le point de départ officiel des discussions au sujet des résultats financiers du gouvernement et de la santé financière du Nunavut. Dans les deux dernières années, les comptes publics ont été déposés tellement tard (pièce 4.4) que d'autres informations financières, moins pertinentes, comme celles contenues dans les rapports financiers intérimaires, ont pris plus d'importance qu'elles n'auraient dû.

69. Ailleurs dans ce chapitre, nous mentionnons que l'information du rapport financier intérimaire n'est pas préparée en conformité avec les normes comptables pour les gouvernements et qu'elle diffère de l'information contenue dans les états financiers consolidés vérifiés. Il est urgent que les comptes publics soient disponibles plus tôt. La pièce 4.4 montre que le gouvernement réussit difficilement à respecter les échéances.

Pièce 4.4

Dates de dépôt des comptes publics du gouvernement

Exercice	Date du dépôt des comptes publics à l'Assemblée législative (1)	Délai du dépôt après la fin de l'exercice	Délai du dépôt après la date d'échéance (2)
1999-2000	mai 2001	13 mois	5 mois
2000-2001	mai 2002	13 mois	5 mois
2001-2002	juin 2003	14 mois	6 mois
2002-2003	Non déposés en date d'avril 2004	--	--

(1) Les comptes publics comprennent les états financiers consolidés vérifiés, qui sont un document clé à utiliser pour examiner les finances du Nunavut.

(2) Selon la *Loi sur le Nunavut* du Canada.

70. Pourquoi ce retard? Les états financiers consolidés vérifiés qui sont inclus dans les comptes publics doivent comprendre l'information de toutes les organisations du gouvernement (ministères et sociétés d'État).

71. Si l'information clé en provenance d'une de ces organisations est en retard, les comptes publics seront nécessairement en retard. Ils ne peuvent pas être terminés tant que chacune des nombreuses personnes au gouvernement n'a pas terminé d'appliquer les procédures de fin d'exercice qui lui ont été assignées.

72. Nous observons que certaines parties de l'information qui sont nécessaires aux états financiers consolidés vérifiés sont préparées plus tôt qu'avant. Malgré cette amélioration, il reste que certaines parties sont remises en retard et qu'il y a toujours des retards dans la préparation des états financiers. C'est pourquoi, on n'arrive pas à déposer les comptes publics devant l'Assemblée législative plus rapidement.

73. Il faut que les comptes publics soient déposés à temps. Pour ce faire, le gouvernement doit faire preuve de détermination auprès des ministères et des sociétés d'État pour faire en sorte d'obtenir de ceux-ci qu'ils respectent leurs échéances.

Recommandations

4.1 Le ministère des Finances devrait fournir de l'information budgétaire redressée dans ses rapports financiers afin que les députés de l'Assemblée

législative et que les autres personnes intéressées puissent comparer les montants des budgets aux montants réels.

Réponse du gouvernement

Le ministère des Finances a terminé son étude préliminaire au sujet de la mise en œuvre de la comptabilité d'exercice, ce qui comprend la question de l'amortissement des immobilisations corporelles. Ce travail se poursuivra en 2004-2005, et la comptabilité d'exercice sera mise en œuvre dès qu'il sera possible de le faire.

4.2 Tous les ministères devraient faire approuver toute dépense par l'Assemblée législative avant que l'argent soit dépensé.

Réponse du gouvernement

Le ministère des Finances convient qu'il faut demander l'autorisation avant d'engager des dépenses. Le ministère des Finances travaille avec tous les ministères du gouvernement à faire en sorte que tous se conforment à cette exigence de la Loi sur la gestion des finances publiques.

4.3 Le ministère des Finances doit faire en sorte que les comptes publics soient déposés plus rapidement.

Réponse du gouvernement

Le ministère des Finances travaille à faire en sorte que les états financiers soient produits à temps. Grâce à la création du conseil des organismes d'État, le ministère s'attend à ce que les rapports annuels des sociétés d'État soient produits plus rapidement.

La haute direction du ministère des Finances fera un suivi des procédures de fin d'exercice dans tous les ministères afin de s'assurer que les dates d'échéance convenues sont respectées par tous les ministères. Tout retard, ou échéance manquée, sera noté et pris en charge plus rapidement. De cette façon, la présentation des rapports du gouvernement se fera plus rapidement.

Chapitre 5 – Les sociétés d'État ont besoin d'une attention spéciale

Points saillants

Les sociétés d'État forment une partie importante du gouvernement du Nunavut, mais elles sont différentes des ministères.

La Société d'énergie du Nunavut et la Société de crédit aux entreprises du Nunavut présentent des problèmes importants. Nous discutons plus en détail de ces questions dans les chapitres 6 et 7.

Le présent chapitre examine certains problèmes qui ont des répercussions sur de nombreuses sociétés d'État du Nunavut, et qui contribuent partiellement aux problèmes que nous avons constatés à la Société d'énergie du Nunavut et la Société de crédit aux entreprises du Nunavut.

Le chapitre conclut que l'état actuel des sociétés d'État expose le gouvernement à des risques et il recommande la prise de mesures dans certains secteurs afin de réduire ces risques.

74. Le Nunavut compte cinq sociétés d'État, si on exclut la Commission des accidents du travail, qui est actuellement sous le contrôle conjoint des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut (pièce 5.1).

75. Les sociétés d'État forment une partie importante du gouvernement. Au cours de l'exercice 2001-2002, elles ont dépensé environ 200 millions de dollars, soit 25 p. 100 des dépenses totales du gouvernement, en excluant les transferts entre les différentes parties du gouvernement. Le secteur des sociétés d'État pourrait prendre de l'ampleur parce que le gouvernement envisage de transférer ses activités relatives aux produits pétroliers, qui représentent un budget annuel de 80 millions de dollars, du fonds renouvelable du ministère des Travaux et des services publics[2] à une filiale de la Société d'énergie Qulliq.

[2] Maintenant le ministère des Services communautaires et gouvernementaux

Pièce 5.1

Sociétés d'État du Nunavut

- Collège de l'Arctique du Nunavut
- Société de crédit aux entreprises du Nunavut
- Société de développement du Nunavut
- Société d'habitation du Nunavut
- Société d'énergie du Nunavut (*)

(*) devenue la Société d'énergie Qulliq le 1er avril 2003

76. Les sociétés d'État forment une partie importante du gouvernement non seulement parce qu'elles ont des dépenses et perçoivent des revenus mais aussi parce qu'à l'instar des ministères, elles mettent en œuvre des programmes gouvernementaux qui sont essentiels pour les Nunavummiut. Cependant, elles sont différentes des ministères. La *Loi sur la gestion des finances publiques* décrit comment ces sociétés sont dirigées. En vertu de la *Loi*, la relation du gouvernement avec les sociétés d'État n'est pas aussi étroite qu'avec les ministères.

77. Les sous-ministres et leur personnel relèvent directement des ministres, mais chaque société d'État, sauf la Société d'habitation du Nunavut, a un conseil d'administration qui supervise sa gestion.

78. Même si les sociétés d'État fonctionnent d'une manière indépendante, l'Assemblée législative, les ministres et le gouvernement peuvent influer de plusieurs façons sur leurs activités.

- Chaque société d'État a sa propre loi habilitante qui établit son mandat. L'Assemblée législative peut adopter des lois qui auront des répercussions sur les sociétés d'État.

- La *Loi sur la gestion des finances publiques* exige que les sociétés d'État établissent des plans d'entreprise et des budgets annuels et qu'elles les fassent approuver par les ministres. Les articles de la *Loi* sont complexes, mais en général il y est prévu que les sociétés d'État suivent le plan d'entreprise et les budgets qui ont été approuvés par le gouvernement du Nunavut.

- La *Loi* permet au ministre des Finances de publier des directives officielles à l'intention des sociétés d'État dans des circonstances inhabituelles. De plus, la loi habilitante de chaque société autorise parfois le ministre responsable de la société à publier de telles directives. Le chapitre 7, sur la Société de crédit aux entreprises du Nunavut, renferme un exemple.

Les sociétés d'État font face à d'importants problèmes

79. Les nombreux problèmes auxquels les sociétés d'État sont confrontées, en particulier la Société d'énergie du Nunavut et la Société de crédit aux entreprises du Nunavut, nous préoccupent. En général, les problèmes décrits dans le présent chapitre s'appliquent à toutes les sociétés.

80. Recrutement difficile de personnel expérimenté. Le chapitre 3 expose le besoin d'une saine gestion financière et de solides contrôles financiers dans tous les secteurs du gouvernement. Pour les sociétés d'État, cela signifie qu'il faut recruter du personnel pour surveiller la gestion financière et préparer les états financiers annuels. Le chapitre 3 fait aussi état des problèmes qu'éprouve le gouvernement à recruter du personnel possédant ce genre d'expérience à cause de la concurrence exercée par d'autres régions du Canada.

81. C'est un problème particulièrement difficile pour les sociétés d'État parce que la plupart d'entre elles sont situées dans de petites collectivités du Nunavut. Chaque société doit avoir au moins un comptable professionnel possédant beaucoup d'expérience dans la conception et la surveillance de contrôles internes et la préparation des états financiers.

82. Nous ne mettons pas en question les politiques de décentralisation du gouvernement, mais compte tenu de la forte demande de comptables expérimentés dans tout le Canada, il est difficile pour les sociétés d'État du Nunavut situées dans les petites collectivités d'attirer du personnel qualifié. À ce sujet, le lecteur est prié de se reporter à l'étude de cas ci-dessous sur le Collège de l'Arctique du Nunavut.

83. Aucun responsable des finances permanent au Collège de l'Arctique du Nunavut pendant deux ans. Par exemple, le siège du Collège de l'Arctique du Nunavut a été déménagé de Iqaluit à Arviat à l'automne 2001. Au cours des deux années qui ont suivi, le Collège n'avait pas de responsable à temps plein (vice-président des Finances). Ses fonctions étaient assumées par du personnel régulier et du personnel engagé à contrat.

84. Lorsqu'une société d'État n'a pas de responsable des finances pendant une longue période, il est difficile de garantir que ses pratiques de gestion et de contrôle financiers ont un niveau adéquat.

85. À l'heure actuelle, c'est le ministère des Finances qui a la plus forte concentration de personnel technique pouvant assurer la mise en application de bonne pratiques de gestion et de contrôle financiers. En réponse à nos rapports précédents, le Ministère a créé des postes de conseiller afin d'aider d'autres ministères à s'occuper des questions financières. Mais ce n'est pas le cas pour les sociétés d'État.

86. Vérification interne insuffisante. Le chapitre 3 donne un aperçu de l'importance d'une saine gestion financière au gouvernement. Or, à l'heure actuelle, aucune société d'État n'a de fonction de vérification interne.

87. Formation nécessaire pour les conseils d'administration. La *Loi sur la gestion des finances publiques* confère de nombreuses responsabilités aux administrateurs de

conseil d'administration de société d'État. Ceux-ci sont chargés de mettre en place des contrôles financiers au sein de leurs sociétés respectives et de veiller à ce qu'elles préparent des états financiers appropriés.

88. Les problèmes récents de certaines sociétés bien connues dans le monde ont attiré l'attention sur la gestion financière des sociétés et la nécessité d'avoir des contrôles solides. Ces problèmes ont aussi mis en lumière le besoin pour les conseils d'administration de surveiller de près la gestion. C'est ce qu'on appelle la gouvernance d'entreprise.

89. Pour être efficaces, les administrateurs doivent collaborer avec la direction. De plus, ils doivent être expérimentés, bien formés et suffisamment indépendants pour pouvoir poser des questions difficiles à la direction et, en qualité de membres du conseil d'administration, diriger vraiment la société d'État.

90. En outre, selon les pratiques exemplaires, un comptable professionnel doit diriger le comité du conseil d'administration chargé de surveiller les finances de la Société. Ce comité s'appelle habituellement un comité de vérification.

91. Nous n'avons pas vérifié comment les nouveaux administrateurs sont choisis ou formés pour s'acquitter de leurs tâches. Nous notons qu'au moins une société d'État a des activités d'orientation pour ses nouveaux administrateurs.

92. Nous constatons que le gouvernement ne coordonne pas la formation des administrateurs. Il peut être coûteux pour les sociétés d'État de former seules les membres de leur conseil d'administration car elles peuvent ainsi produire du matériel pédagogique qui existe déjà. Le coût de la formation peut être assez élevé par rapport à leur budget de fonctionnement.

93. Mais surtout, les rôles de ces administrateurs sont tellement importants qu'ils requièrent une formation continue. Naturellement, ils doivent aussi recevoir une orientation adaptée à leur société d'État.

94. Les politiques gouvernementales s'appliquent-elles aux sociétés d'État? Nous avons soulevé cette question dans le chapitre 5 de notre rapport de 2002 à l'Assemblée législative. Cette question n'a pas encore trouvé réponse et nous ne savons toujours pas quelles sont les politiques gouvernementales qui 'appliquent aux sociétés d'État.

95. Au cours de récentes discussions, la direction du ministère des Finances a indiqué que toutes les politiques gouvernementales devraient s'appliquer aux sociétés d'État sauf s'il est justifié d'y soustraire une société donnée. Cependant, en date de décembre 2003, rien n'avait été fait à cet égard.

96. États financiers des sociétés d'État : retards qui se répercutent sur les états financiers du gouvernement. Le Bureau exprime des opinions sur les états financiers annuels préparés par les sociétés d'État. Les lois du Nunavut précisent que la direction, sous la surveillance du conseil d'administration, est tenue de préparer des états financiers contenant une information exacte. À cet égard, les lois du Nunavut qui visent les sociétés

d'État ont des exigences semblables aux lois d'autres pays d'Amérique du Nord et à celles de la plupart des pays ailleurs dans le monde.

97. Le chapitre 4 porte sur les différentes mesures qui ont été prises à ce jour pour accélérer la préparation des états financiers du gouvernement. Les sociétés d'État qui tardent à finaliser leurs états financiers ont pour effet de retarder la présentation des états financiers du gouvernement.

98. Nous devons préciser toutefois que les différentes sociétés ont amélioré leur capacité à préparer des états financiers. Par contre, seulement deux d'entre elles ont déposé rapidement leur rapport annuel de 2002-2003, y compris les états financiers vérifiés, à l'Assemblée législative. Soulignons aussi que la Société de crédit aux entreprises du Nunavut a eu énormément de difficulté à préparer ses états financiers au cours des trois dernières années (chapitre 7).

Sociétés d'État du Nunavut : des risques substantiels pour l'ensemble du gouvernement

99. Les problèmes dont nous avons discuté dans le présent chapitre ont tendance à produire des effets cumulatifs. À titre d'exemple seulement, s'il y avait un grave problème au niveau de la gestion et du contrôle financiers d'une société d'État, qui s'en apercevrait?

- Il est difficile de recruter du personnel qui possède une formation technique appropriée. Il est possible que la direction ne voit pas le problème.

- Les membres du conseil d'administration n'ont peut-être pas la formation voulue ou ne disposent pas d'information à jour pour pouvoir déceler les problèmes.

- Les sociétés d'État n'ont pas de fonction de vérification interne.

100. Toutes ces observations montrent qu'il y a de sérieux problèmes au niveau de la structure globale et de la direction des sociétés d'État. Le gouvernement doit aborder dans un contexte global les problèmes et les risques signalés dans les chapitres afin de garantir une gestion financière satisfaisante au sein des sociétés d'État.

Conseil des organismes d'État : faits nouveaux encourageants

101. Depuis quelque temps, nous communiquons de manière informelle nos inquiétudes au sujet des sociétés d'État aux gestionnaires supérieurs du ministère des Finances. Ces derniers se sont montrés réceptifs et commencent à prendre des mesures correctives. À l'automne 2003, le gouvernement a formé un conseil des organismes d'État et l'a chargé de s'occuper des questions relatives aux sociétés d'État. Le conseil comporte deux niveaux : un niveau politique, présidé par le ministre des Finances et un niveau administratif, présidé par le sous-ministre des Finances.

102. En décembre 2003, chaque comité avait tenu deux réunions officielles. Nous appuyons les objectifs du Conseil et nous espérons qu'il poursuivra ses activités sous le régime du nouveau Cabinet.

La Société d'énergie du Nunavut et la Société de crédit aux entreprises du Nunavut : leçons à retenir pour les transferts futurs

103. La plupart des sociétés d'État du Nunavut ont été créées le 1er avril 1999, et la Société d'énergie du Nunavut a été créée le 1er avril 2001. Le gouvernement du Nunavut est responsable de l'administration de la Société de crédit aux entreprises du Nunavut depuis le 1er avril 2000.

104. D'une part, il serait facile de dire simplement que les problèmes de ces deux sociétés d'État mentionnés dans les chapitres 6 et 7 sont des problèmes de démarrage normaux qui découlent de nouvelles responsabilités. D'autre part, ces problèmes sont sérieux et auraient pu être évités.

105. Les problèmes de la Société d'énergie du Nunavut et de la Société de crédit aux entreprises du Nunavut devraient servir de mise en garde contre d'éventuels problèmes associés à la création de nouvelles sociétés d'État au Nunavut.

106. Le gouvernement a pris délibérément la décision stratégique de confier certaines de ses activités aux sociétés d'État et d'installer ces dernières en dehors d'Iqaluit. Précisons ici que nous ne mettons pas en question cette décision. Mais en même temps, nous croyons que les problèmes sérieux des sociétés d'État que nous avons relevés requièrent une attention immédiate. Dans nos recommandations ci-dessous, nous respectons les principales décisions du gouvernement touchant les sociétés d'État. Mais, en même temps, nous signalons de graves problèmes. Nos recommandations peuvent exiger une collaboration plus étroite qu'à l'habitude entre les sociétés d'État et le gouvernement. À notre avis, une telle collaboration est conforme à la décision du gouvernement de demander au conseil des organismes d'État de s'occuper des questions relatives aux sociétés d'État.

Recommandations

5.1 Dans le cadre de ses activités visant à renforcer la gestion et le contrôle financiers au gouvernement, l'examen détaillé du ministère des Finances des secteurs à améliorer dans les ministères devrait inclure les sociétés d'État.

Réponse du gouvernement

Comme il est indiqué dans la recommandation 3.2, le ministère des Finances continuera d'associer les sociétés d'État à ses activités visant à renforcer la gestion financière au gouvernement.

5.2 Le ministère des Finances devrait :

a. **veiller à ce que toutes les sociétés d'État aient le personnel technique nécessaire pour assurer une gestion et un contrôle financiers adéquats;**

b. **étendre la vérification interne aux sociétés d'État;**

c. **étendre son soutien aux sociétés d'État;**

d. **veiller à ce que les conseils d'administration reçoivent une formation qui leur permet de s'acquitter de leurs tâches de surveillance des sociétés d'État pour le compte du gouvernement, de l'Assemblée législative et des Nunavummiut;**

e. **déterminer la manière dont les politiques du gouvernement s'appliquent aux sociétés d'État;**

f. **faire en sorte que les sociétés d'État puissent produire leurs états financiers en temps opportun;**

g. **voir à ce que les sociétés d'État soient en mesure de surveiller leur propre situation financière et de signaler les problèmes afin de ne pas communiquer soudainement de mauvaises nouvelles à l'ensemble du gouvernement.**

Réponse du gouvernement

Le ministère des Finances est au courant des problèmes mentionnés dans la recommandation. Le Ministère est persuadé que le conseil des organismes d'État pourra l'aider à atténuer certains des problèmes soulevés.

5.3 **La création par le gouvernement de nouvelles sociétés d'État devrait être planifiée et surveillée attentivement afin d'éviter que les problèmes relatifs à la Société d'énergie du Nunavut et à la Société de crédit aux entreprises du Nunavut ne se reproduisent.**

Réponse du gouvernement

Le gouvernement prend note de la recommandation concernant la création de sociétés d'État. La décision récente de reporter la création de la Qulliq Fuel Corporation montre qu'il prend le temps de planifier la création de sociétés d'État et qu'il veut assurer leur bon fonctionnement.

Chapitre 6 – La Société d'énergie du Nunavut

Points saillants

La Société d'énergie du Nunavut est une société d'État territoriale constituée en vertu de la Loi sur les entreprises de service énergétique du Nunavut. Elle a pour mission d'assurer une desserte électrique sûre, économique et fiable au Nunavut.

La Société est importante en raison de sa taille et de son poids économique, mais aussi parce qu'elle est le seul distributeur d'électricité du territoire. Elle devrait être en mesure de s'autofinancer en facturant ses services, mais depuis sa création le 1er avril 2001, elle éprouve de grandes difficultés financières. Le présent rapport apporte des précisions sur certains aspects de ce dossier.

107. Les gouvernements du Nunavut et des Territoires du Nord-Ouest ont scindé la plupart de leurs programmes et activités le 1er avril 1999. Pourtant, ils ont attendu deux ans de plus avant de scinder la Société d'énergie des Territoires du Nord-Ouest. La répartition a eu lieu le 1er avril 2001. La portion qui concernait le Nunavut, dite Société d'énergie du Nunavut, fonctionne depuis ce jour.

108. Au cours de cette période, bon nombre de ceux qui étaient concernés ont commis des erreurs, mais ils ont aussi tiré des leçons précieuses.

109. On constate, après coup, qu'on aurait souvent pu mieux faire. Le rapport Ikuma préparé pour le gouvernement du Nunavut a proposé un plan pour la production et la distribution d'électricité au Nunavut, mais la décision de répartir la Société d'énergie des Territoires du Nord-Ouest a été le point de départ. Cette répartition n'a pas été sans heurts et, à ce jour, certains aspects financiers ne sont toujours pas réglés.

Les défis de la Société d'énergie du Nunavut

110. La Société doit relever des défis qui concernent notamment son autonomie financière, le recrutement et le maintien en poste de professionnels, la desserte de services auprès d'une petite population qui est dispersée sur un grand territoire et la difficulté d'obtenir les meilleurs résultats possibles pour les sommes investies grâce à des économies d'échelle.

111. En raison de la distance qui sépare les villes et du terrain souvent inhospitalier, les centrales électriques ne sont pas reliées à un réseau. Chaque ville possède donc sa propre centrale autonome et sa desserte locale. À l'heure actuelle, la Société utilise surtout des

groupes électrogènes diesels. L'achat de diesel représente environ 40 p. 100 de ses dépenses d'exploitation annuelles et ce carburant est soumis aux fluctuations du marché.

Les postes de haute direction

112. La Société avait gardé à son emploi, au début, beaucoup des administrateurs de l'ancienne Société d'énergie des Territoires du Nord-Ouest, notamment son président et tous les vice-présidents. Dernièrement, toutefois, il y a eu des changements importants au sein de la haute direction.

Des bureaux et un encadrement éclatés géographiquement

113. Le gouvernement a décidé d'implanter le siège social de la Société à Baker Lake, car il y avait quelques employés chevronnés sur place pour occuper des postes administratifs. Il a aussi conservé un bureau à Iqaluit, où la plupart des cadres supérieurs habitent et travaillent. Ne pas avoir tous les cadres et le personnel administratif sous un même toit a aggravé les difficultés.

114. La formation du personnel local s'est révélée difficile et le maintien d'un bureau distinct à Iqaluit pour les cadres a alourdi les dépenses au titre des voyages, des communications et de la comptabilité.

Les attentes à l'égard de la Société d'énergie du Nunavut n'étaient pas claires

115. Les cadres supérieurs et le conseil d'administration n'ont pas su relever le défi posé par la gestion financière de la Société pendant au moins les trois premières années.

116. Même avant la constitution juridique de la Société, il y avait un dépassement budgétaire de un million de dollars au titre de l'aide à la transition accordée par le gouvernement.

117. Les sociétés d'État jouissent d'une certaine autonomie dans leurs activités quotidiennes par rapport au gouvernement, mais elles sont tout de même assujetties aux orientations définies par le ministre responsable. Nous n'avons pas trouvé de politiques énonçant des attentes et des lignes directrices à l'intention des cadres et du conseil d'administration pour ce qui est de questions clés comme les bénéfices, etc., comme nous le démontrons ci-dessous.

118. La Société est assujettie à la *Loi sur les entreprises de service énergétique* et à la *Loi sur la gestion des finances publiques*, mais ces textes de loi ne suffisent pas à définir des orientations.

119. Le gouvernement du Nunavut était en place depuis deux ans (de 1999 à 2001) lorsque la Société a vu le jour le 1er avril 2001. Compte tenu de ces deux années d'expérience, nous nous attendions à ce que le conseil d'administration de la Société convienne avec le ministre de diverses politiques fondamentales :

- Le gouvernement s'attend-il à ce que la Société dégage un bénéfice ou atteigne le seuil de rentabilité? La Société devra-t-elle verser des dividendes chaque année, à l'instar de la Société d'énergie des Territoires du Nord-Ouest? (La *Loi sur les entreprises de service énergétique* du Nunavut permet le versement de dividendes de temps à autre.)

- Quels sont les objectifs du gouvernement à l'égard de la Société lorsqu'il prend certaines décisions, comme le regroupement de ses bureaux à Baker Lake?

- Le ministre responsable de la Société nomme les membres qui forment le conseil d'administration. Quel mélange de compétences devraient posséder les membres du conseil d'administration et quelles sont les qualités recherchées chez les cadres?

- Dans quelle mesure le gouvernement acceptera-t-il que les tarifs soient relevés si les dépenses sont plus élevées que les revenus? Ainsi, bien que la Société soit censée atteindre l'autonomie financière en facturant ses services d'électricité à un tarif qui permettrait de couvrir les dépenses et de dégager un bénéfice, selon le rapport Ikuma, le gouvernement prend en charge environ 80 p. 100 des dépenses de la Société d'une façon ou d'une autre. La société facture les 20 p. 100 qui restent à ses clients du secteur privé.

120. En définissant mieux les politiques, le gouvernement aurait pu éviter certains des problèmes qui ont frappé la Société au cours de ses trois premières années d'exploitation. Ces problèmes ont entraîné des pertes substantielles et un remaniement au sein du conseil d'administration et de la haute direction.

121. On ne sait pas avec précision s'il y avait des objectifs clairs concernant les bénéfices, mais pour les exercices de 2002 et de 2003, le gouvernement avait inscrit à son budget 3,9 et 2,3 millions de dollars respectivement, au titre des dividendes à recevoir de la Société. Mais la Société n'a rien versé.

La situation financière actuelle

122. La Société a essuyé des pertes d'environ 13 millions de dollars depuis sa création et elle est vulnérable sur le plan financier. Nous en discuterons plus loin. La direction était au courant, ou aurait dû l'être, de l'affaiblissement de la situation financière et elle aurait dû prendre les mesures qui s'imposaient.

Gouvernance : le conseil d'administration

123. Le conseil d'administration devrait réunir des membres de l'extérieur qui possèdent des compétences en gestion financière et une bonne compréhension des questions relatives à la comptabilité.

124. Le conseil d'administration est formé de résidents du Nunavut et de personnes de l'extérieur qui ont été nommés en raison de leur expérience de spécialiste ou de leurs compétences.

125. Cependant, les compétences en gestion financière et en comptabilité sont faibles au sein de la Société en général. Le personnel chevronné, qui aurait dû connaître la situation financière de la Société, l'ignorait. Il n'a pas su repérer l'affaiblissement de la situation financière, ni prendre les mesures pour redresser les indicateurs fondamentaux.

126. Ainsi, au cours des deux premières années, le conseil d'administration de la Société a approuvé des bénéfices prévus de 2,7 millions et de 1,6 million de dollars, en se fondant sur les prévisions de la direction. Or la Société a essuyé des pertes de 13,1 millions de dollars.

127. Il faut étudier et comprendre cet écart important. À l'évidence, la direction a fait des prévisions trop optimistes et n'a pas su prendre en compte les pertes de revenus, les dépenses irresponsables et les dépassements du budget d'immobilisations. On ne sait pas si le conseil d'administration était conscient des mauvaises prévisions faites par la direction ou s'il a remis en question ces affirmations.

Mises en garde des vérificateurs

128. Notre Bureau a fait une sérieuse mise en garde à la direction par écrit, en faisant parvenir des copies conformes au conseil d'administration et des rapports distincts au conseil. Dans les derniers états financiers de la Société d'énergie du Nunavut, en date du 31 mars 2003, notre rapport de vérification contenait le paragraphe suivant :

> « Je tiens à porter à votre attention le fait que la Société a essuyé des pertes importantes et a alourdi sa dette d'environ 29 millions de dollars depuis sa création le 1er avril 2001. Ces pertes sont attribuables, entre autres, à la faiblesse des tarifs, qui ne permettent pas de couvrir les charges d'exploitation, et aux contrôles des dépenses qui sont inadéquats en raison de la faiblesse marquée des pratiques de gestion financière. Le prochain rapport de la vérificatrice générale à l'Assemblée législative traitera en profondeur de cette question. »

129. Le présent rapport aborde des questions d'importance. Il vise à améliorer la responsabilité de la direction de la Société par rapport au conseil d'administration, et celle du conseil par rapport au ministre et à l'Assemblée législative.

130. La Société a fait face à deux défis de taille au cours de ses premières années d'exploitation. Elle devait appliquer des tarifs suffisants et percevoir des revenus suffisants pour être autonome. Et elle devait en outre maîtriser ses dépenses et vivre selon ses moyens. Elle n'a fait ni l'un ni l'autre.

Insuffisance des revenus

131. Au sein de la Société d'énergie du Nunavut, une saine gestion des revenus devrait respecter les règles de base suivantes :

- Établir des tarifs suffisamment élevés pour couvrir les dépenses et les réévaluer régulièrement (voir pièce 6.1).

- Faire le relevé des compteurs avec précision et régularité.
- Envoyer des factures exactes et en temps voulu.
- Recouvrer les créances selon les modalités prévues.

Pièce 6.1

La tarification des services d'électricité

La Société d'énergie du Nunavut et la Société d'énergie des Territoires du Nord-Ouest sont des entreprises à tarifs réglementés. C'est donc dire que, contrairement à beaucoup d'entreprises du secteur privé, elles ne peuvent pas fixer elles-mêmes leurs tarifs pour les services d'électricité. Elles sont assujetties aux lois établies par le gouvernement qui définissent un mécanisme de fixation des tarifs d'électricité.

Les premiers tarifs d'électricité de la Société d'énergie du Nunavut ont été approuvés par la Régie des services publics des Territoires du Nord-Ouest, qui avait alors tenu compte des dépenses de la Société d'énergie des Territoires du Nord-Ouest et du taux de rendement (bénéfice) permis. À la suite d'une vaste étude des dépenses effectuée par la Régie, qui est connue sous le nom de « requête en majoration tarifaire générale », les tarifs ont été établis pour plusieurs années. La Société d'énergie du Nunavut impose les mêmes tarifs depuis sa création. Elle ne peut pas augmenter les tarifs avant que le ministre n'approuve la prochaine requête en majoration tarifaire générale.

Cependant, la Société doit savoir si les tarifs actuels lui permettent de couvrir ses dépenses et de dégager des bénéfices. Dans la négative, elle doit présenter une nouvelle requête en majoration tarifaire générale.

La tarification est un peu différente au Nunavut

Lorsque le gouvernement s'est scindé en deux en 1999, l'Assemblée législative du Nunavut a créé la Régie des entreprises de service public du Nunavut.

Lors de la répartition, le gouvernement a abrogé la *Loi sur les entreprises de service public du Nunavut* (qui s'apparentait à la *Loi sur les entreprises de service public des Territoires du Nord-Ouest*) et l'a remplacée par un mécanisme simplifié en vertu de la *Loi sur le Conseil des taux des entreprises de service*.

Ce texte de loi portait création du Conseil d'examen des taux des entreprises de service, qui avait la responsabilité d'étudier les requêtes en majoration tarifaire présentées par la Société et de faire des recommandations au ministre, qui possède le pouvoir d'approbation en dernier lieu.

Les surcoûts et leur financement

Parfois, certaines dépenses sont supérieures aux montants qui avaient été prévus et approuvés par la Régie des entreprises de service public lors de l'établissement des tarifs. Ce sont les dépenses au titre du diesel qui fluctuent le plus souvent. Lorsque cela se produit (en raison du renchérissement des prix), les surcoûts de carburant sont calculés, puis additionnés jusqu'à un certain niveau. La Régie peut alors permettre à la Société d'augmenter ses tarifs pour faire face à cette majoration. Il s'agit d'un ajustement de tarif provisoire.

Cet ajustement s'applique habituellement pendant une certaine période, jusqu'à ce que la Société ait payé les surcoûts.

L'ajustement de tarif est abandonné trop rapidement

132. Au début, la Société d'énergie du Nunavut avait appliqué un ajustement de tarif provisoire pour couvrir les coûts excessifs du carburant. Cet ajustement a été facturé à tous les clients au cours de la première année. Sur avis de la direction, le ministre a approuvé l'annulation de cet ajustement et la Société a cessé de l'appliquer le 31 mars 2002. À cette époque, elle devait toujours des surcoûts de plus de quatre millions de dollars accumulés au cours des années antérieures, mais elle n'a rien fait pour majorer le tarif général.

133. En mars 2003, la Société a demandé au ministre la permission d'imposer un ajustement de tarif provisoire pour faire face aux surcoûts du carburant. Cette demande a été examinée par la Régie, qui a recommandé au ministre l'application d'un ajustement moins élevé. Le 3 juin 2003, le ministre rejetait ces deux demandes et indiquait que la Société préparerait une requête en majoration tarifaire générale en 2003-2004.

134. Les prix du carburant ont continué de grimper et la Société a continué à prendre en charge les surcoûts. Depuis le 31 mars 2002, aucune de ces hausses de prix n'a été répercutée sur les clients.

La Société n'était pas au courant des surcoûts permanents

135. Lors de notre vérification de 2002 de la Société (fin du premier exercice), nous avons demandé à la direction de chiffrer les surcoûts de carburant qui n'avaient pas été répercutés sur la clientèle. Jusqu'à ce moment, la direction ignorait le montant des surcoûts, et elle ne savait pas non plus qu'il y avait des surcoûts lorsqu'elle a mis fin à l'application de l'ajustement.

136. Le 31 mars 2002, les surcoûts non répercutés totalisaient plus de 4,5 millions de dollars. Un an plus tard, ils s'élevaient à 9 millions de dollars. Si la Société avait continué à appliquer l'ajustement de tarif, elle aurait pu répercuter les surcoûts de 9 millions de dollars sur ses clients et ainsi éviter des pertes substantielles avant le 31 mars 2003. La direction prévoit que les surcoûts non répercutés au titre du carburant vont atteindre 14 millions de dollars d'ici au 31 mars 2004.

Les revenus sont inférieurs aux dépenses

137. Pour devenir autonome et être en mesure de verser des dividendes à son propriétaire, le gouvernement du Nunavut, la Société doit avoir des revenus qui sont supérieurs à ses dépenses.

138. Cela n'a jamais été le cas. Dans le secteur des services publics, pour atteindre l'autonomie financière, il faut avoir des revenus suffisants pour faire face à toutes les dépenses d'exploitation (comme le carburant, les salaires, les fournitures et les loyers), à l'amortissement des immobilisations, aux frais d'intérêt et dégager un bénéfice (taux de rendement).

139. Comme nous l'avons déjà noté, le Conseil d'examen des taux des entreprises examine les requêtes en majoration tarifaire présentées par la Société et fait des recommandations au ministre, qui les approuve. Mais le Conseil ne propose pas lui-même de modification.

140. Les tarifs imposés par la Société sont restés les mêmes depuis 1997. Pourtant les dépenses de la Société ont évolué depuis, et les « anciens » tarifs ne couvrent plus les dépenses actuelles et supplémentaires de la Société.

141. Lors de la répartition, la Régie des entreprises de service public (aujourd'hui remplacée par le Conseil) a demandé à la Société de présenter une requête de majoration tarifaire afin de déterminer si les tarifs en vigueur couvraient les dépenses d'exploitation. Pourtant même si ses dépenses avaient augmenté (pièce 6.2), la Société d'énergie du Nunavut n'a pas présenté de requête.

Pièce 6.2

Exemples de surcoûts

- Avant la répartition, la Société d'énergie des Territoires du Nord-Ouest possédait des systèmes informatiques et administratifs qui couvraient à la fois les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut. Depuis, la Société d'énergie du Nunavut a dû mettre en place, à ses frais, ses propres systèmes.
- Un nouveau siège social à Baker Lake (avec de nouveaux employés), un nouveau service d'ingénierie, des nouveaux systèmes informatiques, etc., ont alourdi les charges de la Société.
- La Société a souscrit un emprunt de 61 millions de dollars pour rembourser une partie de ses emprunts à long terme, à un taux réduit. Le premier organisme prêteur a imposé un supplément important pour le refinancement. Cette restructuration de la dette modifie aussi les frais d'intérêt à venir.
- Depuis la répartition, la Société a rajeuni à grands frais plusieurs de ses centrales.
- Le prix du carburant a augmenté.
- L'expansion du gouvernement et de la ville d'Iqaluit a fait augmenter les ventes d'énergie et a alourdi les coûts pour la Société qui a dû élargir la desserte.
- Le taux d'inflation a augmenté, ce qui a fait augmenter les coûts.
- L'embauche et la formation de nouveaux employés restent dispendieuses.

142. Remplacer la Régie des entreprises de service public par le Conseil d'examen des taux des entreprises de service ne dispense pas la Société de connaître le montant de ses charges ni d'obtenir la permission de relever ses tarifs. L'inaction de la Société à cet égard a entraîné des pertes substantielles au cours des deux premières années d'exploitation.

143. Comme nous l'avons déjà noté, la Société a aggravé le problème en supprimant l'ajustement de tarif provisoire, qui aurait permis de couvrir les surcoûts de carburant. La Société a cessé d'appliquer cet ajustement le 31 mars 2002 sans bien mesurer les répercussions financières de sa décision.

Au final

144. La Société n'a toujours pas répercuté sur la clientèle les surcoûts de 9 millions de dollars et des dépenses supplémentaires qui s'élèveront probablement à 5 millions de dollars le 31 mars 2004. Cela représente une grande proportion des pertes enregistrées par la Société.

145. Il reste encore à préciser les raisons pour lesquelles la Société n'a pas préparé, ni présenté, une requête en majoration tarifaire générale auprès du Conseil, même si la direction savait, ou aurait dû savoir, que les tarifs facturés ne lui permettaient pas de rentrer dans ses frais.

146. La Société avait aussi des difficultés à effectuer le relevé régulier et précis des compteurs et la facturation était incorrecte et tardive. Pis, elle a fait peu ou pas d'effort pour recouvrer ses créances auprès de ses clients.

La gestion des comptes clients

147. Au moment de la répartition, la Société avait des comptes clients qui s'élevaient à 11 millions de dollars. Un an plus tard, ils avaient augmenté de 233 p. 100 pour atteindre 25 millions de dollars. Le 31 mars 2003, la Société a réduit ses comptes clients à un peu moins de 19 millions de dollars, ce qui est toujours 175 p. 100 de plus qu'au moment de la répartition.

148. En ne recouvrant pas ses créances à temps, la Société doit financer ses activités par l'emprunt. Au cours de la première année, faute de trésorerie, elle a dû emprunter auprès d'une banque et payer des intérêts sur son découvert. Cela s'est monté à environ un million de dollars pour les deux premières années d'exploitation.

149. Plus les comptes clients de la Société sont en souffrance, plus il est difficile de les recouvrer. Cela se traduit donc pas des créances douteuses élevées, environ 857 000 $ pour les deux premières années d'exploitation. Or les créances douteuses pour une entreprise de services publics devraient être minimes.

150. Le prix de ces erreurs est difficile à mesurer avec précision, mais la Société a perdu sa crédibilité auprès de sa clientèle, augmenté les risques de non recouvrement des créances et de hausse des frais d'intérêt.

La gestion financière

151. Dans nos deux rapports antérieurs à l'Assemblée législative, nous avons exprimé des inquiétudes face à diverses questions relatives à la gestion financière au sein de l'ensemble de l'administration publique, qui sont résumées ci-dessous dans la pièce 6.3. À bien des égards, ces questions s'appliquent aussi à la Société d'énergie du Nunavut.

Pièce 6.3

Messages des rapports antérieurs

Le gouvernement devrait définir et nouer des rapports quotidiens avec les sociétés d'État. Beaucoup des problèmes de la Société d'énergie du Nunavut sont le résultat de cette absence de rapports.

D'autres questions qui ont déjà été abordées dans nos rapports :

L'importance d'une bonne gestion financière et de contrôles budgétaires rigoureux sur les dépenses. La Société n'a pas de bons contrôles budgétaires sur les dépenses et n'a jamais produit de l'information financière exacte en temps voulu.

Des bons contrôles financiers sont encore plus importants pour une organisation décentralisée. La Société a divisé ses activités de facturation, de recouvrement, entre autres, entre ses bureaux de Baker Lake et d'Iqaluit et d'autres bureaux. Il faut des contrôles encore plus rigoureux pour les activités décentralisées.

Améliorer la gestion des revenus. Les revenus de la Société proviennent surtout de la vente d'électricité. Or elle éprouve de grandes difficultés à produire des factures exactes, en temps voulu, et à recouvrer ses créances. La Société a été dans l'obligation de souscrire un emprunt pour régler ses factures au lieu de recouvrer ses créances.

Améliorer la gestion des paiements. Les contrôles de la Société sur les achats et les paiements sont lacunaires.

Il faut prendre des mesures de redressement

152. La situation financière de la Société n'est pas brillante et il faudra des efforts importants pour rétablir des assises solides.

153. La mauvaise situation financière qui s'éternise coûte cher à la Société, et ce à bien des égards :

Instabilité financière. Le 31 mars 2003, la Société n'a pas été en mesure de respecter ses engagements financiers à court terme sans souscrire un emprunt. La situation ne fait qu'empirer depuis.

Alourdissement de la dette. La dette totale a augmenté de plus de 29 millions de dollars depuis la répartition. Le 31 mars 2003, la Société avait emprunté 19 millions de dollars de plus que ce qu'il lui était permis aux termes de la loi.

Un plan d'immobilisations est nécessaire. La Société a consacré plus de 20 millions de dollars à ses immeubles, infrastructures et équipements depuis le 1er avril 2001. Un plan d'immobilisations devrait à long terme être financé par les bénéfices de la Société. La Société ne dégage pas suffisamment de bénéfices pour acquérir des immobilisations (elle doit emprunter) et ses dépenses en immobilisations excèdent son budget interne.

Autres problèmes de gestion et de contrôle financiers

154. Des lacunes dans la gestion et le contrôle financiers ont aggravé les problèmes de la Société.

Nous avons recensé dans des rapports de vérification antérieurs présentés à la direction et au conseil d'administration des lacunes dans les contrôles des dépenses

155. Nous avons remis quatre rapports au conseil d'administration et quatre rapports à la direction. Aucune action importante n'a été prise pour résoudre les divers problèmes que nous avons soulevés récemment. La pièce 6.4 donne le détail des problèmes les plus coûteux et les plus importants.

Surveillance et contrôle des dépenses

156. Les dépassements excessifs des budgets d'exploitation et d'immobilisations ont soulevé ont certain nombre de préoccupations, notamment sur la manière dont le budget est évalué, les paiements sont autorisés et les dépenses sont surveillées par la direction et le conseil d'administration. Le contrôle des dépenses devrait faire appel aux principes fondamentaux présentés dans la pièce 6.5.

157. Dans bon nombre des cas, il n'y avait pas de contrôles de surveillance ou comptables ou alors ils étaient totalement inefficaces. Outre les éléments déjà mentionnés, nous avons observé ce qui suit :

- La Société a versé plus de 800 000 $ à un fournisseur en vertu d'une entente verbale. Une ébauche d'une entente écrite a été rédigée mais il n'y a jamais eu de version définitive.

- Des administrateurs qui ne possédaient pas les autorisations de dépenses voulues ont approuvé des achats.

- Des employés ont effectué des achats qui n'étaient pas conformes à la politique d'achats de la Société.

- La Société n'a pas signalé à la banque le départ de certains employés et leurs noms sont demeurés sur la liste des personnes autorisées à signer les chèques.

- La Société a fait appel à des fournisseurs uniques sans l'approbation écrite du président, contrairement à ce qui est requis.

Pièce 6.4

Constatations importantes faites au cours des années antérieures

Budgets d'immobilisations

La Société d'énergie du Nunavut a dépassé de 2,8 millions de dollars le budget d'immobilisations en 2002 et de 2,1 millions en 2003 pour les travaux complétés parce que la direction :

- n'a pas suivi attentivement la mise en œuvre des projets durant les travaux;
- les systèmes n'ont pas pu produire de l'information financière exacte, en temps voulu, à des fins de gestion;
- a révisé les projets d'immobilisations sans avoir obtenu les approbations en bonne et due forme;
- a approuvé des projets d'immobilisations qui n'étaient pas inscrits au budget.

En vertu de la *Loi sur les entreprises de service énergétique du Nunavut*, la Société est tenue de présenter des budgets d'immobilisations au ministre responsable. La direction nous a fait savoir qu'elle n'avait pas présenté un budget d'immobilisations de 2003 au ministre car elle ne connaissait pas cette exigence législative. La haute direction doit connaître la loi qui encadre l'administration de la Société.

Pénalités de retard de paiement

La Société, comme toutes les entreprises, doit payer les retenues d'impôt de ses employés et la taxe sur les produits et services (TPS) à l'Agence du revenu du Canada à temps, sinon elle se voit imposer des pénalités importantes. Au cours de l'exercice de 2002, l'Agence a imposé des pénalités de 110 000 $ pour production tardive. La Société a aussi payé une pénalité de 130 000 $ à un fournisseur de carburant en raison de retards de paiement.

Charges de retraite supplémentaires non recouvrées

Avant la répartition, la part de l'employeur au titre des charges de retraite de base a augmenté de 114 p. 100. Lorsque la Société d'énergie des Territoires du Nord-Ouest payait les salaires des employés, le gouvernement fédéral subventionnait cette hausse des charges de retraite. Cette subvention devait se prolonger jusqu'en 2004. Durant son application, la subvention des charges de retraite a permis de réduire les dépenses de la Société d'énergie des Territoires du Nord-Ouest, ce qui a eu un impact sur ses tarifs.

Au moment de la répartition, aucun fonds supplémentaire n'a été négocié pour les charges de retraite des employés de la Société d'énergie du Nunavut qui étaient transférées au Nunavut. Faute d'avoir bénéficié de cette subvention, la Société a dû payer plus de 800 000 $ de plus au titre des charges de retraite au cours des deux années.

Honoraires des experts-conseils pour la clôture de l'exercice

La Société manque de comptables professionnels chevronnés. Au cours des deux premières années d'exploitation de la Société, la direction a dû retenir les services d'experts-conseils, ce qui lui a coûté plus de 400 000 $, pour corriger les comptes, les factures et d'autres erreurs et rapprocher les comptes avant de les faire vérifier.

Facturation erronée

Au cours de l'exercice de 2002, la Société a fait parvenir un grand nombre de factures erronées à ses clients. Ces erreurs sont attribuables aux éléments suivants :

- mauvaise collecte des données,
- inexactitudes dans l'établissement de la facturation,
- relevés des compteurs inexacts,
- erreurs dans la méthode de calcul utilisée par les systèmes informatiques pour la facturation.

Les problèmes ont été plus importants au cours des six premiers mois d'exploitation, mais la direction ne les a pas encore tous réglés.

Systèmes d'exploitation et informatiques

La Société a acheté et mis en place de nouveaux systèmes informatiques. Des problèmes de fonctionnement ont persisté pendant longtemps. Un bon nombre des problèmes auraient pu être évités si les systèmes initiaux avaient été bien installés. Bien d'autres problèmes auraient pu être évités si la Société avait eu des contrôles efficaces pour assurer le relevé de tous les compteurs, et veiller à ce que ce relevé soit exact, que la facture soit exacte, complète et envoyée en temps voulu.

Pièce 6.5

Principes généraux pour contrôler les dépenses

- Établir des budgets réalistes et des autorisations d'achat claires.
- Approuver des acquisitions qui respectent ces budgets.
- Si l'achat n'est pas prévu dans le budget, il faut obtenir l'autorisation d'un cadre supérieur.
- Comptabiliser les acquisitions avec exactitude et en temps voulu.
- Comparer régulièrement les dépenses avec le budget.
- Réviser les budgets régulièrement avec l'approbation du conseil d'administration.

Le rôle de la haute direction dans la surveillance des paiements

158. Un des contrôles les plus importants est la surveillance régulière exercée par la haute direction sur les finances de la Société. Il n'y a pas lieu de croire que la direction a exercé cette surveillance. De fait, en raison des graves lacunes dans les contrôles, nous nous demandons si la direction était au courant des problèmes croissants. Ainsi, la direction et le personnel

- n'ont pas su préparer l'état de rapprochement bancaire pour 2001-2002;
- ont enregistré les achats et les paiements des mois après qu'ils se soient produits;
- n'ont pas corrigé les erreurs importantes avant la fin de l'exercice;
- ont enregistré la plupart des soldes d'ouverture transférés de la Société d'énergie des Territoires du Nord-Ouest à la Société d'énergie du Nunavut après le 31 mars 2002;
- n'ont pas rapproché les grands livres auxiliaires pour contrôler les comptes (comptes débiteurs, immobilisations, dépôts des clients, comptes créditeurs, travaux en cours);
- ont imputé les charges aux mauvais comptes;
- n'ont pas préparé de comptes de rapprochement, ou l'ont fait en retard;
- n'ont pas préparé des résultats mensuels des comptes et ne les ont pas étudiés;
- ont préparé des rapports financiers périodiques incorrects.

159. En raison de ces problèmes, la Société n'a jamais produit de données comptables exactes au cours de sa première année d'exploitation. C'est seulement à la suite de notre première vérification, qui a nécessité beaucoup d'ajustements de clôture pour corriger les erreurs, que la direction a appris, qu'au 31 mars 2002, ses bénéfices prévus étaient réduits de plus de cinq millions de dollars.

160. Depuis la répartition, la Société a beaucoup appris sur ce qu'elle doit faire et ne pas faire. Cependant, elle a dû payer un lourd tribut pour certaines de ses décisions (voir la pièce 6.6).

Pièce 6.6

Sommaire des dépenses ponctuelles pendant les deux premières années

Financement de la hausse des comptes débiteurs	1 000 000 $
Hausse des créances douteuses	857 000
Surcoûts de carburant non facturés	9 000 000
Dépassement du budget d'immobilisations	4 900 000
Pénalités de retards de paiement	240 000
Absence de la subvention au titre des retraites du T.N.-O.	800 000
Honoraires des experts-conseils pour faire la comptabilité de base	400 000
Primes de la direction	670 000
Total	17 867 000 $

Primes de la direction. La direction a versé des primes de rendement de plus de 670 000 $ aux administrateurs au cours des deux premières années d'exploitation. Ces primes ont été approuvées par le président et calculées en fonction des évaluations effectuées pour mesurer dans quelle mesure chacun des employés avait atteint ses objectifs annuels personnels.

Les objectifs annuels ne prenaient pas en compte la situation financière de la Société. Les évaluations des employés ne tenaient pas compte des divers problèmes importants mentionnés précédemment.

Le conseil d'administration n'avait pas, à l'époque, un comité d'examen de la rémunération. Et il n'a pas étudié ni approuvé les primes. Normalement, les primes de rendement sont fonction de la situation financière de l'entreprise.

Faits nouveaux

161. Directive communiquée en 2003 par le gouvernement. En 2003, la Société nous a fait savoir qu'elle avait reçu une directive du gouvernement concernant le contrôle des dépenses. Nous n'avons pas vérifié si elle s'était conformée à cette directive.

162. En juin 2003, la Société a procédé à des changements importants. Plusieurs cadres supérieurs, dont le président et les vice-présidents, ont quitté la Société. Le gouvernement a approuvé une nouvelle structure organisationnelle et la Société a été rebaptisée Société d'énergie Qulliq le 1er avril 2003.

163. La Société a alors embauché un nouveau président qui venait de l'extérieur du territoire. Celui-ci a instauré de nouvelles règles, plus sévères, visant les dépenses et a renforcé la comptabilisation et les contrôles. Cependant, au début de 2004, ce « nouveau président » a lui aussi résigné ses fonctions et un président par intérim a été nommé. Au moment de la préparation de ce rapport, on ne savait pas avec précision qui serait nommé de manière permanente pour diriger la Société.

164. Le gouvernement a remplacé deux anciens directeurs, qui venaient de l'extérieur, (à la fin de leur contrat), par deux anciens hauts fonctionnaires.

165. Le gouvernement prévoit faire d'autres réaménagements et rationaliser l'entreprise. La division des produits pétroliers sera enregistrée sous le nom de la Qulliq Fuel Corporation, une filiale de la Société d'énergie Qulliq. Une nouvelle société, la Société d'énergie du Nunavut, va reprendre les activités de production et de distribution d'électricité de la Société d'énergie Qulliq.

166. Pour renforcer son rôle, le conseil a accepté de former un comité de vérification, doté de son propre mandat.

Conclusion

167. Au cours de ses deux premières années d'exploitation, les activités de la Société d'énergie du Nunavut ont été problématiques. Pour assurer le bon fonctionnement de la Société, il faut fixer des objectifs et des priorités réalistes, recruter du personnel de qualité et mettre en œuvre des pratiques de gestion saines.

Recommandations

6.1 Le gouvernement du Nunavut, à titre d'actionnaire unique, et la Société d'énergie Qulliq devraient collaborer pour créer une culture d'entreprise qui est conforme aux objectifs établis par le gouvernement. La Société devrait recevoir des directives précises de la part du ministre; le conseil d'administration devrait mieux maîtriser les questions financières; et les administrateurs devraient définir leurs plans en tenant compte de la réalité du Nunavut.

Réponse du gouvernement

Le gouvernement du Nunavut va collaborer avec la Société d'énergie Qulliq pour créer une culture d'entreprise qui respecte les objectifs établis par le gouvernement. Le ministère des Finances va continuer d'associer les sociétés d'État, comme la Société d'énergie Qulliq, aux efforts visant à renforcer la gestion financière, par le truchement du conseil des organismes d'État.

Le conseil d'administration reçoit désormais régulièrement de l'information financière exacte, en temps voulu. Les administrateurs ont modifié leur méthode de planification pour tenir compte des réalités du Nunavut.

6.2 Pour assurer sa santé financière à long terme, la Société devrait élaborer une grille tarifaire réaliste qui lui permettrait de couvrir les dépenses prévues pour une période donnée.

Réponse du gouvernement

Pour assurer sa santé financière à long terme, la Société est à préparer une requête en majoration tarifaire générale.

6.3 La Société doit régulièrement examiner sa grille tarifaire et appliquer les ajustements provisoires des tarifs ou majorer les tarifs généraux au besoin.

Réponse du gouvernement

La Société procède à un examen annuel de sa grille tarifaire et de ses besoins de revenu. Elle étudie tous les trois mois la nécessité d'appliquer un ajustement provisoire des tarifs en vue de réduire l'impact de la hausse des prix du carburant.

6.4 La Société devrait élaborer et instaurer un plan pour régler les problèmes financiers immédiats, notamment les pertes, les dépassements budgétaires, les difficultés de trésorerie et les violations des conditions de remboursement de sa dette à long terme.

Réponse du gouvernement

La Société est à définir un plan pour résoudre ses difficultés financières. La requête en majoration tarifaire générale, l'application de l'ajustement provisoire des tarifs pour faire face au renchérissement du carburant, la question relative à la consolidation de la dette à court terme en une nouvelle dette à long terme et la compréhension de l'exigence qui est faite à la Société d'obtenir un taux de rendement des capitaux propres adéquat sont des éléments qui font partie intégrante de la solution.

6.5 Le processus de planification des immobilisations devrait tenir compte des moyens financiers de la Société et répondre à des impératifs de fiabilité et de sécurité. (En général, les dépenses en immobilisations ne devraient pas excéder les charges d'amortissement annuelles à long terme si la Société veut atteindre l'autonomie financière.) Ce processus doit être mené en parallèle avec l'établissement des tarifs.

Réponse du gouvernement

Le processus de planification des immobilisations est actuellement fondé sur la fiabilité, la sécurité, l'efficience et l'environnement. La requête en majoration tarifaire générale va prendre en compte les besoins en immobilisations de la Société pour une période donnée.

6.6 La direction et le conseil d'administration devraient dresser une liste des besoins de la Société en ressources humaines et veiller à recruter un nombre suffisant d'employés, qui possèdent les compétences nécessaires.

Réponse du gouvernement

La Société évalue régulièrement ses besoins en ressources humaines afin de toujours avoir à son emploi un nombre suffisant de personnes qui possèdent les qualifications nécessaires. Elle dispose de programmes de recrutement des personnes ayant un droit de priorité, de planification de la relève et de formation pour faire en sorte qu'elle dispose d'un personnel qualifié et suffisant à l'avenir.

6.7 La direction devrait encourager une culture qui favorise la responsabilité budgétaire et la stabilité à long terme. Des mesures incitatives visant à reconnaître le rendement de la Société en général et les efforts individuels devraient remplacer les plans en vigueur.

Réponse du gouvernement

La direction a créé un cadre au sein de la Société qui favorise la transparence, la responsabilité budgétaire et la stabilité à long terme. Les plans qui ne reconnaissaient pas le rendement de la Société en général ni les efforts individuels ont été supprimés.

6.8 La Société devrait renforcer et développer ses systèmes de gestion financière, et les cadres supérieurs et le conseil d'administration devraient suivre régulièrement et avec attention tous les aspects financiers de la Société. La direction, avec l'aval du conseil d'administration, devrait élaborer des contrôles internes en vue de prévenir les erreurs en amont, ainsi que des contrôles de surveillance et de détection.

Réponse du gouvernement

La Société va poursuivre ses efforts en vue de renforcer et de développer ses systèmes de gestion financière. Les cadres supérieurs suivent régulièrement les aspects financiers de la Société et le conseil d'administration reçoit à l'heure actuelle des rapports financiers trimestriels.

6.9 Le conseil d'administration pourrait bénéficier de la nomination d'un directeur de l'extérieur qui possède une bonne maîtrise de la gestion financière et de la comptabilité.

Réponse du gouvernement

Le gouvernement du Nunavut va étudier la nomination d'une personne qui possède une excellente maîtrise de la gestion financière.

Chapitre 7 – Société de crédit aux entreprises du Nunavut

Points saillants

La Société de crédit aux entreprises du Nunavut est une petite société qui compte trois employés seulement. Elle consent des prêts aux entreprises du Nunavut.

Malgré sa petite taille, elle a de graves problèmes dans plusieurs secteurs, dont le contrôle des activités et l'approbation des prêts. Le présent chapitre décrit ces problèmes et recommande des changements.

Le chapitre se termine par une discussion sur les problèmes extraordinaires qu'a éprouvés la Société à produire ses états financiers. La bonne nouvelle est qu'elle semble maintenant capable de finaliser ses états financiers plus rapidement.

Information contextuelle

168. Une petite société d'État qui a subi des changements. Il y a différentes façons d'évaluer la taille d'une société d'État, mais la Société de crédit aux entreprises du Nunavut est probablement la plus petite société d'État du Nunavut. En date de janvier 2004, elle n'avait que trois employés : un premier dirigeant par intérim[3], un contrôleur (directeur de la comptabilité) et un employé de soutien. Le poste de gestionnaire des placements est vacant depuis de nombreux mois.

169. La Société a été créée le 1er avril 1999, mais au cours de sa première année d'activités, l'administration a été confiée à un sous-traitant, la Société de crédit commercial des Territoires du Nord-Ouest. C'est le ministère du Développement durable[4] qui a été le premier ministère à administrer la Société à Iqaluit, au Nunavut. Aux alentours de juillet 2001, le personnel de la Société s'est vu confier l'administration de la Société, y compris la comptabilité, à son nouveau siège de Cape Dorset.

170. Mandat. La loi qui a créé la Société confère à son conseil d'administration le pouvoir de consentir des prêts aux entreprises du Nunavut s'il conclut qu'elles peuvent mener à bien leur projet et qu'elles ne peuvent obtenir le financement nécessaire d'une banque.

171. Portefeuille de prêts. Le 31 mars 2002, la Société avait un portefeuille de quelque 51 prêts totalisant environ 7,9 millions de dollars avant provisions. En 2001–

[3] Le titre de premier dirigeant est établi par la loi du Nunavut créant la Société de crédit aux entreprises du Nunavut. Il se peut que le lecteur soit plus familier avec le titre de « président » qui a tendance à être utilisé par la plupart des sociétés d'État du Nunavut.

[4] Maintenant le ministère du Développement économique et des Transports

2002, elle a perçu des remboursements réguliers (principal et intérêts) de 1,4 million de dollars.

172. Selon les règles comptables une société qui a des prêts en cours doit examiner son portefeuille annuellement, estimer le montant qui ne sera pas recouvré et établir une *provision pour créances douteuses*. Au 31 mars 2002, la provision pour créances douteuses établie par la direction était de 618 000 $, soit environ 8 p. 100 du total des prêts.

173. Lettres de directives du ministre du Développement durable. La loi qu'établit la société permet le ministre responsable (le ministre de Développement durable) de donner les directives à la société.

174. Le ministre du Développement durable a publié deux lettres de directives (pièce 7.1).

Pièce 7.1

Principaux points des lettres de directives du ministre du Développement durable à la Société de crédit aux entreprises du Nunavut

Lettre du 16 mars 2001

- Demande à la Société de jouer un rôle actif dans les activités des centres d'aide aux entreprises du Nunavut.

Lettre du 20 mai 2003

- Demande de mettre fin à la responsabilité des centres d'aide aux entreprises.
- Directives détaillées sur la gouvernance des administrateurs de la Société et, entre autres, la planification stratégique.
- Directives sur les relations redditionnelles entre le premier dirigeant et le président du conseil d'administration et entre le premier dirigeant et le sous-ministre du Développement durable.

Relation entre la Société de crédit aux entreprises du Nunavut et le ministère du Développement durable

175. Habituellement, le premier dirigeant d'une société d'État relève d'un conseil d'administration ou du président du conseil.

176. Au cours de nos premiers travaux de vérification, nous avons constaté que le ministère du Développement durable et le premier dirigeant de la Société considéraient que ce dernier devait rendre des comptes non seulement au président du conseil d'administration mais aussi au sous-ministre.

177. Cette relation a été officialisée dans la lettre de directives qui décrivait l'entente. Elle semble avoir permis au Ministère de fournir du soutien à la petite société d'état. En outre, le Ministère a contribué à régler quelques-uns des problèmes que nous avons relevés au sein de la Société.

Problèmes relevés au sein de la Société de crédit aux entreprises du Nunavut

178. Réserves dans les rapports de vérification. Nos rapports de vérification de 2000-2001 et de 2001-2002, contiennent des réserves qui ont pour objet d'attirer l'attention du lecteur sur les questions qui nous semblent importantes. Au moment de la rédaction du présent rapport, nos travaux de vérification de l'exercice 2002-2003 de la Société étaient en cours et c'est pourquoi nous n'avons pas formulé d'opinion pour cet exercice.

179. La pièce 7.2 passe en revue les questions qui sont à l'origine de nos réserves. Il est important de noter qu'il est rare que le Bureau formule une réserve dans un rapport d'attestation. Nous espérons que cela aidera le lecteur à comprendre la gravité des problèmes recensés concernant la Société de crédit aux entreprises du Nunavut.

Pièce 7.2

Extraits des questions mises en relief par les réserves formulées dans nos rapports de vérification de la Société de crédit aux entreprises du Nunavut

Rapport de 2000–2001

- Au moment de la signature de notre rapport de vérification, la Société n'avait pas respecté la date limite de présentation de son rapport annuel au ministre du Développement durable. Elle accusait un retard de 18 mois. Les raisons de ce retard étaient notamment les suivantes :
  - le transfert des fonctions comptables du ministère du Développement durable à Iqaluit au personnel du nouveau siège de la Société de crédit aux entreprises du Nunavut à Cape Dorset;
  - des problèmes relatifs à la préparation des états financiers;
  - des problèmes relatifs à la communication de l'information dont le Bureau avait besoin pour achever la vérification.

Rapport de vérification de 2001–2002

- Quatre des six nouveaux prêts consentis au cours de l'exercice n'avaient pas été approuvés comme il se doit.
- Le ministre du Développement durable a demandé à la Société de prendre une part active dans la gestion des centres d'aide aux entreprises. Cette consigne était valide, mais la façon informelle dont la Société de crédit aux entreprises du Nunavut a dirigé les opérations nous cause des inquiétudes.
- Au moment de la signature de notre rapport de vérification, la Société avait présenté son rapport annuel au ministre du Développement durable avec un retard de 13 mois.

Rapport de vérification de 2002–2003

- Le rapport n'est pas encore publié.

180. Autres questions que nous avons signalées au conseil d'administration. En janvier 2004, nous avions remis plusieurs rapports au conseil d'administration de la Société. Dans certains de ces rapports, nous avons discuté de nos plans de vérification ou du rôle d'un conseil d'administration. Dans bon nombre d'entre eux, nous avons aussi porté d'importantes questions à l'attention du conseil.

Gestion et contrôles financiers efficaces — les méthodes courantes ne fonctionnent pas de manière satisfaisante dans les petits organismes

181. La petite taille d'un organisme rend son contrôle difficile. Une gestion et des contrôles financiers adéquats réduisent le risque de mauvaises décisions, d'erreurs ou de fraude. Par contre, pour que les contrôles fonctionnent bien, l'organisme ou l'unité de travail doit compter au moins plusieurs personnes. Ainsi, l'accès de chacun aux actifs ou aux documents comptables est limité.

182. Le gouvernement du Nunavut est très décentralisé et comprend de nombreux petits groupes de travail. La Société de crédit aux entreprises du Nunavut, par exemple, n'a que trois employés.

183. Nous ne voulons d'aucune façon faire des observations sur les compétences ou l'intégrité des employés de la Société. Mais lorsqu'un organisme fonctionne avec un effectif réduit, la mise en place de contrôles adéquats pour prévenir les problèmes est difficile.

184. L'absence de système comptable approprié pendant de nombreuses années a contribué à l'accumulation des problèmes. Nous avons aussi constaté que pendant l'exercice 2002-2003 à tout le moins, la Société n'avait pas de système comptable approprié. Elle utilisait plutôt une feuille de calcul électronique. Cette décision augmentait le risque d'erreurs et de problèmes supplémentaires étant donné que des systèmes comptables efficaces comprennent divers contrôles d'erreurs et des pistes de vérification, ce qui n'est pas le cas pour une feuille de calcul.

185. La direction indique maintenant qu'elle utilise un progiciel de comptabilité standard et peu coûteux pour 2003-2004, mais nous n'avons pas encore vérifié cet exercice. À notre avis, il n'était pas nécessaire d'attendre trois ans pour installer un tel progiciel de comptabilité.

186. Compenser la petite taille de la Société. Que peut-on faire pour atténuer les risques que représente l'effectif restreint de la Société? Si les contrôles mis en place pour prévenir les problèmes ne sont pas efficaces, il est important de les renforcer afin de déceler les problèmes. Tous les types de problèmes recensés pour les sociétés d'État en général dans le chapitre 5 s'appliquent aussi à la Société de crédit aux entreprises du Nunavut, mais ils sont encore plus importants.

187. La solution du problème réside dans une solide gouvernance par le conseil d'administration. Le conseil d'administration doit gouverner la Société de manière agressive. Mais jusqu'en décembre 2003, le conseil d'administration ne recevait pas d'information essentielle, par exemple les rapports financiers ordinaires de la direction. La lettre de directives de mai 2003 du ministre du Développement durable donnait au conseil d'administration des instructions détaillées sur la gouvernance qui semblaient avoir pour objet de renforcer la supervision de la direction. Nous estimons que cette supervision est essentielle.

188. Mentionnons qu'en février 2004, nous avons participé à une téléconférence du conseil d'administration de la Société de crédit aux entreprises du Nunavut. Au cours de nos discussions, le président du conseil d'administration a indiqué que le conseil ferait dorénavant un examen minutieux des opérations de la Société et ce à compter de la date de cette réunion. Nous n'avons pas vérifié ce nouveau processus, mais les dernières mesures prises par le conseil nous encouragent.

189. La vérification interne est aussi un élément clé. Le chapitre 5 recommande que la vérification interne soit étendue à toutes les sociétés d'État du Nunavut. Cela est crucial pour la Société de crédit aux entreprises du Nunavut.

190. Le présent chapitre ne contient pas de recommandations sur la gouvernance et la surveillance de la Société. Les recommandations que nous avons formulées dans le chapitre 5 sont toujours valables. Notre objectif, dans le présent chapitre, était d'attirer l'attention de la Société sur l'importance de ces questions.

Approbation des prêts

191. Au cours de notre vérification, nous avons cerné deux problèmes importants associés à l'approbation des prêts : des taux inappropriés et approbation non-conforme.

192. Prêts consentis sans autorisation appropriée. La *Loi sur la société de crédit aux entreprises du Nunavut* exige que la Société approuve les nouveaux prêts par un vote majoritaire des membres de son conseil d'administration. Six nouveaux prêts ont été consentis au cours de 2001-2002. Pour trois de ces prêts, la direction a demandé aux administrateurs de signifier leur approbation par courriel ou télécopieur. Les administrateurs n'ont pas tous répondu, et ces trois prêts n'ont pas été approuvés par un vote majoritaire. Dans le cas d'un quatrième prêt, la direction n'a pas obtenu l'approbation du conseil d'administration.

193. Par conséquent, quatre des six nouveaux prêts octroyés pendant l'exercice n'ont pas été autorisés en vertu de la *Loi sur la société de crédit aux entreprises du Nunavut*. Cette question des prêts consentis sans autorisation appropriée constitue un problème fondamental de gouvernance et de contrôle interne. Il est essentiel que des mesures soient prises afin d'éviter que de telles situations ne se reproduisent.

194. Taux d'intérêt. La Société emprunte de l'argent du gouvernement du Nunavut et paie l'intérêt sur cet emprunt. Elle prête ensuite cet argent aux entreprises du Nunavut. C'est pourquoi les taux d'intérêt ont de l'importance, tant pour la Société que pour ses emprunteurs.

195. Les taux d'intérêt sont importants pour la Société. Ses taux créditeurs doivent être suffisamment élevés pour que le revenu d'intérêt et les contributions du gouvernement combinés couvrent ses coûts, y compris les intérêts débiteurs qui se rattachent à l'argent qu'elle emprunte du gouvernement, les créances douteuses et les charges administratives.

196. Les taux d'intérêt sont aussi importants pour les emprunteurs. Ceux-ci veulent obtenir le taux le plus bas possible et étant donné qu'ils font affaire avec un organisme prêteur public, nous croyons qu'ils sont en droit de s'attendre à des taux équitables. Or, les taux d'intérêt appliqués par la Société de crédit aux entreprises du Nunavut ne sont pas uniformes. La Société fixe un taux d'intérêt plus élevé pour les emprunteurs qui présentent un risque plus élevé afin de se protéger contre le risque de créances douteuses. C'est là une pratique normale chez les prêteurs.

197. La direction a élaboré une politique de taux d'intérêt qui énumère douze niveaux de risque, lesquels peuvent donner lieu à douze taux d'intérêt différents pour les emprunteurs. Cette politique a été approuvée par le conseil d'administration. Le taux d'intérêt des emprunteurs qui présentent le risque le plus élevé est supérieur de deux pour cent à celui qui est fixé pour les emprunteurs à faible risque.

198. Cependant, la politique ne contient que peu d'information sur l'évaluation du risque d'une demande de prêt. Il faut faire preuve d'un très bon jugement pour prendre de telles décisions, et nous ne savons pas vraiment comment la direction évalue le risque, compte tenu de tant de possibilités.

199. Nous prenons note que le dernier règlement de la Société de crédit commerciale des Territoires du Nord-Ouest définit seulement deux niveaux de risque : le risque « normal » et le risque « plus élevé que la normale ». Les emprunteurs qui présentent un risque plus élevé que la normale ont un taux d'intérêt supérieur de un pour cent à celui des emprunteurs qui présentent un risque normal. La formule des Territoires du Nord-Ouest est à la fois plus simple et plus transparente pour les emprunteurs.

200. Enfin, la loi créant la Société de crédit aux entreprises du Nunavut préconise qu'un règlement définisse les principales modalités de prêt. Lors de la création du Nunavut, la Société des Territoires du Nord-Ouest avait un tel règlement. La Société de crédit aux entreprises du Nunavut doit établir son propre règlement de concert avec le gouvernement.

Participation des centres d'aide aux entreprises

201. Les trois centres d'aide aux entreprises du Nunavut ont été mis sur pied il y a plusieurs années. Ces trois organismes distincts ne font pas partie du gouvernement du Nunavut. Leurs activités consistent notamment à octroyer des prêts aux entreprises.

202. Comme les centres ne font pas partie du gouvernement, nous ne pouvons pas les vérifier. C'est pourquoi la présente section ne repose pas sur des travaux de vérification. Elle est plutôt fondée sur nos discussions avec la direction de la Société et les principaux faits confirmés par écrit.

203. En 2001, le gouvernement avait déterminé que deux des trois centres étaient problèmes et il craignait que les entreprises du Nunavut n'aient un accès plus limité aux prêts et aux services. Dans sa première lettre de directives (pièce 7.1), le ministre du Développement durable demandait une participation dynamique de la Société. À notre

avis, le Ministre était autorisé à faire cette demande et la Société était autorisée à assumer ce rôle.

204. La direction de la Société a indiqué que sa participation aux deux centres inactifs comprenait le contrôle de leurs comptes bancaires et l'émission de chèques sur leurs comptes. La direction de la Société a aussi confirmé qu'elle n'avait pas pris de mesures légales pour obtenir l'autorisation d'assumer le contrôle de ces organismes qui ne faisaient pas partie du gouvernement.

205. La manière dont la Société a suivi la directive du Ministre est pour nous une source de préoccupation. Même si un organisme privé est inactif, un organe du gouvernement, comme la Société de crédit aux entreprises du Nunavut, n'a pas le droit de s'imposer et de prendre le contrôle des opérations. Par ses actions, la Société n'a pas démontré qu'elle comprend les limites des pouvoirs du gouvernement.

206. En février 2004, la direction a indiqué que l'un des deux centres inactifs avait commencé à exercer ses activités sans la participation de la Société, mais que cette dernière dirigeait toujours l'autre centre. Compte tenu de la directive de mai 2003 du Ministre voulant que la Société cesse cette participation (pièce 7.1), nous avons été étonnés qu'elle n'ait pas encore suivi cette directive sept mois plus tard. Nous avons discuté de cette question avec la direction de la Société, qui a indiqué qu'elle avait l'intention de mettre fin à sa participation, mais pas avant que le deuxième centre soit en mesure de fonctionner sans aide.

207. Nous avons discuté de cette situation avec la direction au ministère du Développement durable. Celle-ci était au courant de cette participation continue et l'approuvait tout en espérant qu'elle prenne bientôt fin.

Importants problèmes de fonctionnement

208. Surveillance des prêts. Les ententes de prêt doivent éventuellement être remboursées. Souvent, l'entente de prêt exige que l'emprunteur renégocie le prêt avant son expiration.

209. Il incombe à l'emprunteur de renégocier ou de rembourser le prêt à l'échéance, mais c'est l'argent du prêteur qui est à risque. Pour que les contrôles soient efficaces, les prêteurs doivent surveiller les prêts afin de garantir que les emprunteurs effectuent les remboursements prévus.

210. Au cours de notre vérification, nous avons observé que la Société ne surveillait pas ses prêts. Vingt-sept des 51 prêts étaient expirés en date du 31 mars 2002.

211. Les ententes de prêts commerciaux imposent souvent d'autres conditions aux emprunteurs que celle d'effectuer les paiements à temps, et les ententes de prêt précisent habituellement que si l'emprunteur ne respecte pas les conditions, alors le prêteur peut exiger le remboursement. Les conditions varient selon les prêts. Il peut notamment être

obligatoire de présenter des états financiers annuels, de maintenir un certain niveau de santé financière ou de donner une assurance sur les actifs détenus en garantie.

212. Le prêteur doit s'assurer que l'emprunteur se conforme aux conditions de l'entente afin de protéger son prêt. Nous ne disposions pas de statistiques globales, mais nous avons constaté que dans certains cas la surveillance des prêts n'est pas toujours régulière et que dans d'autres cas, elle est inexistante.

213. Le poste de gestionnaire des placements de la Société est vacant depuis un certain temps, ce qui peut expliquer l'absence de surveillance des prêts. En revanche, le manque de surveillance augmente grandement le risque de pertes sur prêts. Il est essentiel d'améliorer la surveillance.

214. Lettres de garantie de soumission. La loi qui établit la société l'autorise à délivrer des « lettres de garantie de soumission ». Ces lettres constituent souvent une condition pour soumissionner les gros projets d'immobilisations. Les lettres de garantie de soumission ne forment qu'une petite partie des activités de la Société, mais nous avons remarqué que deux aspects de la gestion de ces lettres doivent être améliorés.

215. Premièrement, les lettres de garantie de soumission que nous avons examinées ne mentionnaient pas de date d'expiration. La Société pourrait réduire ses risques si les lettres comprenaient des dates d'expiration acceptables pour l'organisation qui lance un appel d'offres.

216. Deuxièmement, au début de nos travaux, les dossiers de la Société contenant les lettres de garantie de soumission transmises et en suspens étaient incomplets et ils devaient être reconstitués. Les dossiers doivent être tenus à jour.

Vers une production plus rapide des états financiers

217. Retards extraordinaires. Nos rapports de vérification de 2000-2001 et de 2001-2002 (pièce 7.2) mentionnaient des retards considérables dans la transmission des rapports annuels, y compris les états financiers vérifiés au ministre responsable de la Société de crédit aux entreprises du Nunavut. Le rapport annuel combiné de 2000-2001 et 2001-2002 n'a été déposé à l'Assemblée législative qu'en décembre 2003 — soit deux ans après la fin de l'exercice 2000-2001, et plus d'un an après la fin de l'exercice 2001-2002. Que s'est-il passé?

218. Le transfert des dossiers de gestion et de comptabilité du ministère du Développement durable à Iqaluit à la Société à Cape Dorset s'est produit à peu près au moment où quelqu'un aurait dû préparer les états financiers de 2000-2001. Ce transfert a probablement causé certains retards, mais ce n'est pas là la raison principale. La difficulté que la Société a éprouvée à préparer les états financiers et à nous donner l'information requise pour nos vérifications constitue plutôt la cause profonde du problème.

219. Problèmes en ce qui concerne la comptabilité des créances douteuses. La Société doit comptabiliser une provision pour créances douteuses pour ses comptes à

risque. Les normes comptables canadiennes en matière de comptabilité des prêts douteux sont complexes, et la Société a eu de la difficulté à appliquer les règles à son portefeuille de prêts. Notre bureau vérifie également certaines grandes institutions financières canadiennes. Nous ne préparons pas les prêts douteux de la Société, mais forts de notre expérience nous avons conseillé la direction sur l'application de la comptabilité des prêts douteux selon les normes canadiennes.

220. L'information n'est pas toujours disponible. Au cours de nos vérifications des exercices 2000-2001 et de 2001-2002, nous avons dû attendre pendant de longues périodes pour obtenir l'information dont nous avions besoin pour nos travaux. À l'automne 2003, nous étions forcés de vérifier trois exercices en même temps (2000-2001, 2001-2002 et 2002-2003) — ce qui est exceptionnel— en attendant de recevoir l'information demandée pour achever les vérifications précédentes.

221. En mars 2003, ces retards étaient si problématiques que nous avons transmis à la Société une liste de 78 points pour lesquels nous avions besoin de documents ou d'explications pour terminer nos travaux portant sur les exercices 2000-2001 et 2001-2002. Nos efforts ont donné des résultats. En juin 2003, la Société avait fourni la plus grande partie de l'information demandée. Cela dit, nous ne pouvons pas terminer une vérification tant que nous n'avons pas toute l'information nécessaire en main.

222. Les remboursements de la taxe sur les produits et les services (TPS) constituent un exemple de retard extraordinaire. En avril 2002, nous avons dit à la direction que la Société pourrait être admissible à un remboursement de la TPS, un débiteur qui influerait sur les états financiers. Nous avons ajouté ce point à notre liste des 78 points non réglés en date de mars 2003. Pourtant, la Société n'a fait une demande de remboursement de la TPS que le 10 octobre 2003, soit 18 mois après nous lui ayons demandé de le faire.

223. Les derniers développements nous paraissent positifs. Dernièrement, la Société nous a remis plus rapidement l'information dont nous avons besoin. Ainsi, au moment de la rédaction du présent rapport, nous avions presque terminé la vérification de l'exercice 2002-2003, soit quelques mois seulement après avoir terminé celle des exercices 2000-2001 et 2001-2002.

224. La direction nous a dit que toute l'information nécessaire pour exécuter les travaux sur place de la vérification de l'exercice 2003-2004 serait disponible au plus tard en mai 2004, soit moins de deux mois après la fin de l'exercice. Nous avons convenu d'exécuter ces travaux en mai, à la condition de recevoir à l'avance une confirmation que toute l'information pouvait être mise à notre disposition.

Recommandations

Comme nous l'avons indiqué dans le présent chapitre, certaines recommandations générales que nous avons faites dans le chapitre 5 s'appliquent aussi directement à la Société de crédit aux entreprises du Nunavut. Les recommandations suivantes s'appliquent uniquement à la Société :

7.1 La Société devrait veiller à ce que son conseil d'administration approuve tous les prêts comme il se doit et comme l'exige la loi. (Les prêts de plus de 500 000 $ doivent aussi être approuvés par le ministre responsable de la Société.)

Réponse du gouvernement

La Société fera circuler une ébauche de politique sur les prêts à la réunion du conseil d'administration de mai 2004.

7.2 La Société devrait, de concert avec le gouvernement, élaborer son propre règlement en matière de prêts. Elle devrait songer à inclure une formule simple pour évaluer le risque et fixer les taux d'intérêt, peut-être avec deux niveaux de risque et deux taux d'intérêt seulement.

Réponse du gouvernement

La Société élaborera, de concert avec le gouvernement, un règlement en matière de prêt. On étudiera cette question à la réunion du conseil d'administration de mai 2004.

7.3 La Société devrait améliorer sa surveillance des conditions de prêt.

Réponse du gouvernement

Une ébauche de politique ayant pour objet d'améliorer la surveillance des conditions de prêt sera distribuée à la réunion de mai 2004 du conseil d'administration.

7.4 La Société devrait tenir des dossiers à jour des lettres de garantie de soumission. Si possible ces lettres devraient inclure des dates d'expiration ou d'autres mécanismes permettant l'annulation.

Réponse du gouvernement

Une politique sur les lettres de garantie de soumission a été élaborée et approuvée à la réunion du 4 février du conseil d'administration.

Chapitre 8 – Autres observations

Points saillants

Nous avons relevé des questions au cours de nos vérifications que nous voulons porter à l'attention de l'Assemblée législative et qui ne peuvent être regroupées sous les thèmes abordés dans nos autres chapitres. Cette année nous avons deux autres observations.

Premièrement, nous avons constaté des lacunes importantes qui se rattachent à deux transactions immobilières que nous avons examinées, notamment l'absence de documents pour étayer des décisions coûteuses. Le gouvernement doit revoir ses pratiques visant la passation des marchés dans le cadre des efforts qu'il fait pour améliorer l'ensemble de la gestion financière.

Deuxièmement, l'information financière communiquée n'est pas toujours d'une exactitude suffisante. Nous avons constaté que dans le cas de projets d'immobilisations pluriannuels, les coûts des travaux sont parfois imputés à un exercice excédentaire plutôt qu'à l'exercice au cours duquel les travaux ont été faits. Le gouvernement doit mettre fin à cette pratique.

Première observation — Transactions immobilières

Introduction

225. Dans le cadre de notre vérification régulière des états financiers consolidés du gouvernement, nous avons examiné deux transactions immobilières : l'acquisition de l'immeuble Sivummut et la location d'une nouvelle résidence médicale à Winnipeg.

226. Cette observation porte sur des lacunes que nous avons relevées dans le cadre de ces deux transactions.

Acquisition de l'immeuble Sivummut

227. En mars 2003, le gouvernement a acquis l'immeuble Sivummut[5], qu'il louait par le passé. Il y avait à l'origine deux baux pour cet immeuble : un bail de 20 ans pour l'immeuble lui-même (bail immobilier) et un bail distinct avec le même propriétaire pour les améliorations locatives.

228. Pourquoi le gouvernement a-t-il accepté de payer 175 000 $ de plus pour acheter l'immeuble? Le bail immobilier donnait au gouvernement un droit de premier refus qui lui permettait d'acquérir l'immeuble aux conditions prévues dans une offre

[5] Anciennement l'immeuble Nova

d'achat faite aux conditions du marché par tout autre acheteur potentiel. En mai 2002, le gouvernement n'avait pas obtenu la preuve de l'existence d'une telle offre d'achat.

229. Le gouvernement a effectué une analyse des prix d'achat possibles par rapport aux futurs loyers. Il a conclu que l'acquisition de l'immeuble serait une bonne affaire pour le gouvernement. Nous avons étudié l'analyse faite par le gouvernement et nous sommes d'accord avec ses conclusions.

230. Le bail immobilier indiquait que le gouvernement détenait un droit de premier refus sur la vente de l'immeuble. Le gouvernement a obtenu l'aval du Conseil de gestion financière (un comité du cabinet) pour acquérir l'immeuble, au prix offert par l'autre acheteur potentiel : 7 325 000 $.

231. Au bout du compte, le gouvernement a déboursé une somme supplémentaire de 175 000 $, qualifiée d'« ajustement au prix d'achat convenu » dans les documents juridiques. Étant donné la nature inhabituelle de cette dépense supplémentaire, nous nous attendions à ce que les raisons justifiant cette dépense soient bien expliquées et consignées par écrit dans les dossiers du ministère. Cependant, le gouvernement ne nous a pas remis une telle analyse écrite.

232. Baux initiaux. Le gouvernement peut adopter deux méthodes fondamentales pour octroyer des contrats importants. Si le gouvernement sait exactement ce qu'il veut, il peut lancer un appel d'offres qui sera habituellement remporté par le soumissionnaire le moins disant.

233. Si le gouvernement ne sait pas exactement ce qu'il veut, ou a le sentiment que le secteur privé pourrait proposer des solutions de rechange innovantes ou que les soumissions ne devraient pas être évaluées uniquement en fonction du prix, il peut publier une demande de proposition. C'est ce que le gouvernement a fait pour le bail initial.

234. Notre observation visait surtout l'acquisition faite en 2003, mais nous avons les observations suivantes à faire sur les baux initiaux.

- Le ministère des Travaux et des Services publics[6] n'a pas été en mesure de retrouver facilement des documents importants.

  À titre d'information, nous avions demandé à consulter les propositions originales présentées dans le cadre de la demande de proposition. Bien que ces documents ne remontent qu'à quelques années, au moment de notre vérification, le Ministère n'a pas été en mesure de nous fournir ces documents.

- Bail (améliorations locatives)

  En octobre 2000, un bail distinct visant les améliorations locatives a été signé en vertu duquel le propriétaire s'engageait à financer des rénovations à l'intérieur de

[6] La division des services immobiliers relève désormais du ministère des Services communautaires et gouvernementaux

l'immeuble, à hauteur de 2 millions de dollars. Aux termes de ce contrat, le gouvernement avait accepté de verser au propriétaire quelque 19 600 dollars par mois, pendant 20 ans, pour ces améliorations locatives.

235. Il faut savoir que bien que le gouvernement soit désormais propriétaire de l'immeuble Sivummut, il n'a pas acheté les améliorations locatives. Ce qui veut donc dire que le gouvernement continue de payer un loyer pour les améliorations locatives dans un immeuble qui lui appartient.

236. Nous avons demandé au gouvernement de nous remettre des documents portant sur le bail distinct pour les améliorations locatives. En particulier, nous avions demandé à voir les documents se rattachant à la décision de signer ce bail. Le principal document qu'on nous a remis était une note d'information rédigée par le sous-ministre des Travaux publics qui indiquait que le maître d'œuvre des travaux avait reçu « l'ordre de commencer les AL » (améliorations locatives) et que les coûts seraient amortis sur 20 ans. Nous nous attendions à trouver une documentation et des analyses plus étoffées pour appuyer une décision qui coûterait, en tout, au moins 3 millions de dollars au gouvernement.

237. Le propriétaire a financé les améliorations locatives; le gouvernement s'est engagé à rembourser 2 millions de dollars, sur 20 ans, à un taux d'intérêt de 10 p. 100. Ce taux est supérieur aux taux que le gouvernement aurait pu obtenir pour un emprunt.

238. Le bail visant les améliorations locatives prévoit qu'au bout de cinq ans (automne 2005), le gouvernement a la possibilité de rembourser le solde complet du contrat. Si le gouvernement se prévalait de cette disposition, il lui faudrait payer 1,8 million de dollars pour se libérer de ce contrat, en plus des 1,2 million de dollars qu'il a déjà versés, par paiements mensuels. Résultat, ces améliorations locatives auront coûté au moins 3 millions de dollars, dont plus de 900 000 en intérêts, en tout au gouvernement. Nous n'avons pas reçu de documents nous expliquant pourquoi le gouvernement a choisi une solution aussi coûteuse pour payer des améliorations locatives.

Location de la résidence médicale à Winnipeg

239. Pourquoi le gouvernement a-t-il remplacé un bail par un autre bail plus coûteux? En mai 2002, le gouvernement a signé un bail de 20 ans pour une nouvelle résidence médicale à Winnipeg. En octobre 2002, puis de nouveau en mai 2003, il a remplacé le bail par un bail complètement nouveau pour des installations sises à la même adresse.

240. Le sous-ministre de la Santé et des Services sociaux par intérim a signé les deux premiers des trois baux. D'une part, le sous-ministre par intérim détenait les pleins pouvoirs de signature pour son ministère. D'autre part, les règles visant la passation des marchés publics régissent tous les pouvoirs de signature. Or ces règles stipulent que seul le ministère des Travaux et des Services publics est habilité à signer des baux. Les deux premiers baux n'ont donc pas été approuvés en bonne et due forme par le gouvernement.

241. Nous sommes d'avis, que des problèmes concernant le partage des rôles et des responsabilités entre les ministères ont conduit à la situation inhabituelle où trois contrats distincts ont été signés pour les mêmes installations. Nous avons constaté que le ministère de la Santé et des Services sociaux avait envoyé un courriel au ministère des Travaux et des Services publics en mai 2002 — avant la signature du premier bail — pour lui demander ses commentaires sur le premier bail. À ce jour, nous n'avons toujours pas trouvé de documents prouvant que le ministère avait répondu à cette demande.

242. Nous avons constaté que le premier bail prévoyait que le propriétaire prendrait à sa charge les services collectifs et les réparations, alors qu'aux termes du deuxième bail, le gouvernement était tenu de payer ces frais séparément.

243. En général, un contrat ne peut être renégocié sans l'accord des deux parties. Étant donné qu'un contrat est un contrat et que le deuxième bail coûtait plus cher au gouvernement que le premier, nous ne comprenons pas pourquoi le gouvernement a accepté de résilier le premier bail pour le remplacer par le deuxième, qui était plus coûteux. À ce jour, le gouvernement ne nous a pas donné une analyse par écrit des raisons expliquant sa décision.

244. Au printemps de 2003, les fonctionnaires au sein des ministères des Travaux et des Services publics et des Finances ont pris connaissance de la situation relative à la résidence médicale à Winnipeg, et ils se sont inquiétés des coûts.

245. En mai 2003, un troisième bail a été signé et le ministère des Travaux et des Services publics a participé activement à la négociation de ce bail. Ce qu'il y a de bien, c'est que ce dernier bail, quoique différent des deux autres, semble être beaucoup moins coûteux que le deuxième bail. En effet, les coûts sont quelque peu semblables à ceux du premier bail.

246. Des documents qui ne sont pas disponibles. Le gouvernement a aussi utilisé une demande de proposition pour choisir une entreprise pour construire cette résidence médicale. Selon les dossiers du gouvernement, trois entreprises ont présenté une proposition. À titre d'information, nous avions demandé à étudier ces trois propositions. À ce jour, le ministère de la Santé et des Services sociaux n'a pas été en mesure de localiser une des propositions.

Les leçons tirées

247. Transactions immobilières. Ces deux transactions ont des points en commun qui semblent indiquer que le gouvernement a besoin de prendre des mesures pour améliorer la passation des marchés. Il s'agit notamment de :

- **Documents introuvables**

  Selon les dossiers mêmes du gouvernement, trois entreprises ont présenté des propositions pour la résidence médicale à Winnipeg. Cependant, au moment de notre vérification, il n'a pas été en mesure de localiser une de ces propositions. En outre il

n'a pas non plus retrouvé les propositions reçues dans le cadre de l'appel visant le bail initial pour l'immeuble Sivummut.

- **Consignation en dossier des décisions importantes**

  Nous nous attendions à ce que le gouvernement consigne en dossier les raisons expliquant des décisions inhabituelles ou coûteuses au moment où ces décisions ont été prises.

  Nous nous attendions donc à ce que le gouvernement soit en mesure de nous donner des explications par écrit justifiant l'ajustement du prix d'achat convenu de 175 000 $ versé pour l'immeuble Sivummut et les raisons pour lesquelles le gouvernement a accepté de résilier le premier bail pour la résidence médicale à Winnipeg pour le remplacer par un autre plus coûteux[7].

  Dans notre rapport de 2002 à l'Assemblée législative, nous constations que le gouvernement éprouvait des difficultés à consigner en dossier des informations importantes d'une manière qui permettait au personnel de les retrouver rapidement. Y a-t-il quelque part des documents qui pourraient fournir un élément de réponse à ces questions cruciales, mais qui restent introuvables? Nous n'avons aucun moyen de le savoir.

- **Pouvoirs de signature**

  Dans tous nos rapports à l'Assemblée législative, nous avons constaté des problèmes concernant des opérations qui n'avaient pas été approuvées en bonne et due forme en vertu des pouvoirs de signature conférés par le gouvernement. Les pouvoirs de signature visent à référer les opérations aux personnes qui possèdent les connaissances et l'expérience nécessaires en vue de réduire les risques pour le gouvernement. Le non-respect de ces pouvoirs peut conduire à des erreurs coûteuses. Nous sommes d'avis que la série inhabituelle de baux pour la résidence médicale à Winnipeg illustre comment les choses peuvent mal tourner lorsque les pouvoirs de signature ne sont pas respectés.

248. Passation des marchés en général. Cette observation est axée sur les transactions immobilières. Dans le même temps, les ministères et les sociétés d'État concluent régulièrement d'autres types de contrats coûteux. Ainsi, le ministère de la Santé et des Services sociaux estime qu'il consacre entre 40 et 50 millions de dollars par an à divers contrats.

Conclusion

249. Obtenir les meilleurs contrats possibles, aux meilleurs coûts possibles est vital pour offrir des services de qualité aux Nunavummiut étant donné que les contrats mettent en jeu des sommes importantes.

[7] Comme nous le mentionnons ci-dessus, le deuxième bail a été remplacé par un troisième, qui était semblable au premier et moins coûteux que le deuxième.

250. À la lumière de nos observations sur ces deux transactions, nous encourageons le gouvernement à faire porter ses efforts d'amélioration de la gestion et du contrôle financiers sur le secteur de la passation des marchés aussi.

Recommandations

8.1 Tous les ministères devraient revoir leurs pratiques pour s'assurer de ce qui suit:

- **a. Les opérations financières d'importance sont approuvées en bonne et due forme.**
- **b. Les raisons expliquant les décisions clés concernant des opérations importantes ou inhabituelles sont consignées en dossier.**
- **c. Les règles de la passation des marchés publics sont comprises et respectées.**
- **d. Les contrats sont conclus de manière à donner au gouvernement le meilleur rapport qualité-prix, sauf si des objectifs politiques ont préséance.**
- **e. Les spécialistes d'autres ministères participent à la passation des marchés au besoin.**
- **f. Tous les documents clés sont classés et indexés de manière à faciliter leur consultation.**

Réponse du gouvernement

Le gouvernement va veiller à ce que tous les ministères revoient leurs pratiques pour s'assurer que les approbations sont faites en bonne et due forme, que les raisons justifiant les décisions sont consignées en dossier, que les règles de la passation des marchés sont comprises et respectées et que les documents clés sont conservés en dossier et classés.

Afin de privilégier les contrôles financiers adéquats et de souligner l'importance de la division des marchés, le ministère des Services communautaires et gouvernementaux vient de transférer cette division à sa Direction des finances. En outre, nous allons veiller à ce que ce Ministère vienne davantage en aide à tous les ministères et qu'il mette l'accent sur la mise à jour des manuels et des lignes directrices et sur la formation visant la passation des marchés.

8.2 Dans le cadre des travaux de vérification permanents, les services de vérification interne devraient vérifier régulièrement si les ministères se conforment aux politiques publiques et respectent les pratiques exemplaires énumérées ci-dessus.

Réponse du gouvernement

Le ministère des Finances va veiller à ce que les services de vérification interne vérifient régulièrement si les ministères respectent les politiques publiques qui se rattachent à la passation des marchés.

Deuxième observation — La communication de l'information financière n'est pas toujours d'une exactitude suffisante

Les coûts des projets d'immobilisations sont imputés au mauvais exercice

251. Au cours de notre examen des dépenses des ministères, nous avons constaté des problèmes liés à la comptabilisation des dépenses durant les exercices. Le gouvernement a conclu beaucoup de contrats et mène un grand nombre de projets qui s'échelonnent sur plusieurs exercices, comme des projets d'immobilisations pluriannuels. Pour que les députés et les citoyens disposent d'une information financière exacte, il importe que les coûts des travaux soient imputés au bon exercice. On dit alors que les dépenses ont été réparties convenablement entre les exercices auxquels elles se rattachent.

252. Au cours de notre vérification, nous avons relevé des cas où les dépenses engagées dans le cadre de projets pluriannuels avaient été imputées à un exercice qui était excédentaire plutôt qu'à l'exercice au cours duquel elles avaient été faites. En voici un exemple (pièce 8.1).

Pièce 8.1

Exemple de répartition des dépenses entre les exercices dans le cadre de projets pluriannuels

En 2002-2003, un entrepreneur a présenté une facture de 3 595 237,23 $ pour des travaux effectués dans le cadre d'un projet. On lui a demandé de réduire cette facture à 3 500 000 $; le montant qui était disponible dans le budget de cet exercice. En avril 2003, l'entrepreneur a présenté une deuxième facture de 564 307,54 $ pour des travaux qui avaient été effectués aussi en 2002–2003. Une note consignée dans le dossier indique que même si les travaux avaient été effectués en 2002–2003, le paiement serait enregistré comme une dépense pour l'exercice de 2003–2004, étant donné que le solde budgétaire de l'exercice de 2002-2003 était nul.

253. Il arrive, c'est inévitable, que les dépenses en faveur de projets pluriannuels ne soient pas engagées au cours de l'exercice prévu. Le rythme des travaux peut être modifié. Les échéanciers peuvent être respectés ou non. Et les ouvriers en bâtiment ne peuvent pas travailler sans matériaux.

254. Imputer des dépenses à un exercice parce qu'il y a des fonds disponibles est pratique. Cela permet d'éviter de transférer des sommes budgétaires d'un exercice à l'autre en demandant à l'Assemblée législative une affectation de crédits supplémentaires. Cependant, cela va à l'encontre des lois du Nunavut.

Conclusion

255. Les exemples recensés ne sont pas suffisamment importants pour avoir un impact sur les états financiers dans leur ensemble. Cependant, le gouvernement doit revoir les procédures et les faire respecter en vue de s'assurer que les dépenses sont imputées à l'exercice auquel elles se rattachent.

Recommandations

8.3 Le gouvernement devrait s'assurer qu'il dispose des politiques, de la formation et des examens nécessaires pour garantir que les dépenses sont imputées au bon exercice, surtout dans le cas de projets pluriannuels.

Réponse du gouvernement

Le ministère des Finances va mener de nouvelles actions, notamment dans le domaine de la formation et de l'enseignement à l'échelle des ministères, pour s'assurer que toutes les dépenses sont imputées à l'exercice auquel elles se rattachent.

8.4 Le plan permanent de vérification interne devrait porter aussi sur la démarcation des dépenses entre les exercices.

Réponse du gouvernement

Le ministère des Finances va veiller à ce que le service de vérification interne ajoute à son plan annuel de vérification la vérification de la démarcation des dépenses.

Annexe A – À propos de nos vérifications et du Bureau du vérificateur général du Canada

Notre vision

Le Bureau du vérificateur général du Canada est un bureau de vérification indépendant au service de l'Assemblée législative, qui contribue au bien-être des Nunavummiut et dont la qualité et l'importance des travaux sont reconnues dans tous les milieux.

Nous faisons la promotion

- d'un gouvernement responsable,
- d'une fonction publique intègre et efficace,
- d'une bonne gouvernance,
- du développement durable,
- de la protection de l'héritage et du patrimoine du Nunavut.

Nous y parvenons

- en effectuant des vérifications et des études indépendantes qui fournissent information, assurance et avis objectifs au Parlement, au gouvernement et aux Canadiens;
- en travaillant en collaboration avec les vérificateurs législatifs, les gouvernements fédéral et territoriaux et les organisations professionnelles;
- en assurant un milieu de travail diversifié et respectueux où nos employés peuvent réaliser leur plein potentiel et rechercher l'excellence.

Notre mandat

Conformément à l'article 46(1) de la *Loi sur le Nunavut*, nous avons vérifié les comptes et les opérations financières du gouvernement du Nunavut en vue d'exprimer une opinion sur ses états financiers consolidés pour les exercices terminés les 31 mars 2002 et 2003.

Dans le cadre de nos vérifications, nous avons examiné certains systèmes de contrôle opérationnels, législatifs et financiers ainsi que des pratiques de gestion financière en effectuant des tests détaillés, au besoin.

Le présent *Rapport de la vérificatrice générale à l'Assemblée législative du Nunavut,* dit *Rapport sur d'autres questions importantes*, s'inscrit dans notre vérification. Aux termes du paragraphe 46(2) de la *Loi sur le Nunavut*, le vérificateur général présente à l'Assemblée législative un rapport au sujet de « toute question » découlant de la vérification qui, à son avis, mérite d'être portée à son attention. Nous avons examiné toutes les questions importantes conformément aux normes de vérification généralement reconnues. C'est pourquoi nous avons effectué les tests et appliqué les procédés qui étaient à notre avis nécessaires.

Nos travaux de vérification

Le présent rapport contient des commentaires sur des éléments qui, à notre avis, pourraient intéresser les députés de l'Assemblée législative. Il présente aussi nos recommandations et les réponses de la direction, le cas échéant. Les questions qui sont

abordées dans ce rapport ont été recensées au cours de nos vérifications d'attestation et de la conformité aux autorisations des états financiers et des sociétés d'État.

Il faut savoir que le premier objectif de nos vérifications est de formuler une opinion sur les états financiers. En conséquence, nos vérifications ne permettent pas de recenser toutes les questions d'intérêt pour les députés ou d'autres parties intéressées.

La pièce A.1 montre les vérifications dans lesquelles nous n'avons pas été en mesure de formuler une opinion sans réserve, soit sur les états financiers eux-mêmes, soit sur la conformité aux autorisations. Nous abordons les réserves relatives à la vérification ailleurs dans ce rapport.

Pièce A.1

Nos opinions de vérification pour 2002 et 2003 sur le Nunavut

Entité	Exercice terminé le	Date du rapport de vérification	Opinion sans réserve?	Date de dépôt
Gouvernement du Nunavut (états consolidés)	31 mars 2002	25 avril 2003	Oui	3 juin 2003
	31 mars 2003	pas encore publié	s. o.	
Collège de l'Arctique du Nunavut	30 juin 2002	22 octobre 2002	Oui	4 juin 2003
	30 juin 2003	19 septembre 2003	Oui	pas encore déposé
Société de crédit aux entreprises du Nunavut	31 mars 2001	31 mars 2003	Non (1)	4 décembre 2003
	31 mars 2002	24 octobre 2003	Non (1)	4 décembre 2003
	31 mars 2003	pas encore publié (2)	s. o.	
Société de développement du Nunavut	31 mars 2002	2 août 2002	Oui	25 mars 2003
	31 mars 2003	13 juin 2003	Oui	4 décembre 2003
Société d'habitation du Nunavut	31 mars 2002	19 juillet 2002	Oui	23 octobre 2003
	31 mars 2003	31 octobre 2003	Oui	pas encore déposé
Société d'énergie du Nunavut	31 mars 2002	13 novembre 2002	Oui	3 juin 2003
	31 mars 2003	1er août 2003	Non (3)	4 novembre 2003
Commission des accidents du travail des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut	31 décembre 2001	28 mars 2002	Oui	28 novembre 2002
	31 décembre 2002	28 mars 2003	Oui	pas encore déposé
	31 décembre 2003	pas encore publié	s. o.	

(1) Voir le chapitre 7 – Société de crédit aux entreprises du Nunavut

(2) Voir le chapitre 7 – Société de crédit aux entreprises du Nunavut

(3) Voir le chapitre 6 – Société d'énergie du Nunavut

Notre personnel

Il faut beaucoup de personnes qui possèdent des compétences et des expériences professionnelles différentes pour effectuer une vérification. C'est l'ensemble de ces ressources qui permet au Bureau de faire la différence. Comme le Nunavut est un grand territoire, des employés des bureaux d'Ottawa, d'Edmonton et de Winnipeg participent aux vérifications. La plupart d'entre eux participent aux travaux effectués au Nunavut dans le cadre d'affectations de courte durée.

Vérificateur général adjoint

Ron Thompson

Directeurs principaux

Dale Shier, Ottawa

Roger Simpson, Edmonton

Personnel

Christian Asselin	Tyleen Kearney	Denise Rita
Marie-Noëlle Beauchamp	Stefanie King	Julie Salois
Kristine Coombs	Kathryn Kyle	Francis Séguin
Joanne Gorenstein	Guy Legras	Mila Simon
Roberto Grondin	Susan Meilleur	Michelle St-Jean
Kathleen Hobbs	Advit Nath	Grace Wilk
Darlene Holloway	Minh-Duc Nguyen	Peter Yeh
Mary-Jo Jacksic	Chris Polselli	Lena Zecchino
Catherine Johns	Marjorie Pound	

Communication de l'information et commentaires de la direction

Notre Bureau a pour politique de transmettre les observations et les recommandations formulées dans ses rapports à la direction des organismes vérifiés pour obtenir ses commentaires. Lorsqu'il y a lieu, le Bureau obtient des réponses par écrit de la direction aux recommandations présentées dans ses rapports.

Nous avons fait parvenir une ébauche de nos chapitres au Bureau du contrôleur général, aux ministères et aux sociétés territoriales, le cas échéant. Les réponses données par la direction sont incorporées dans les chapitres pertinents.

Remerciements

Le gouvernement nous a donné explications et informations et l'accès complet à tous les documents demandés au cours de notre vérification. Nous aimerions remercier le gouvernement du Nunavut et ses entités de leur collaboration.

Pour formuler des commentaires ou des questions sur ce rapport, veuillez communiquer avec notre service des Communications au (613) 995-3708 ou au 1-888-761-5953 (sans frais).

Annexe B – Note explicative sur les états financiers consolidés vérifiés du Nunavut

Cette annexe décrit les principales sections des états financiers consolidés du gouvernement. L'annexe C du présent rapport présente certaines informations communiquées dans les états financiers qui sont importantes pour évaluer la santé financière du gouvernement.

Section	Ce que la section apprend au lecteur
Rapport du vérificateur	Le rapport indique si le vérificateur a formulé des réserves ou d'autres observations sur les états financiers. Une « opinion sans réserve » indique que les états financiers ont été préparés conformément aux normes de comptabilité pour le secteur public. De plus, cela signifie aussi que les états financiers sont crédibles et qu'ils peuvent servir à évaluer la santé financière du gouvernement. Par ailleurs, si le vérificateur exprime une « réserve », cela veut dire qu'il y a une question importante qui devrait retenir l'attention du lecteur.
États financiers consolidés	Lorsque les états financiers sont consolidés cela veut dire qu'ils regroupent les états financiers des sociétés d'État, des organismes publics et des ministères. Ce document brosse un tableau plus complet des opérations financières du gouvernement et de sa santé financière. Les états financiers consolidés représentent le rapport de comptabilité officiel du gouvernement du Nunavut. Notre opinion de vérification porte sur ces états financiers.
État de la situation financière (parfois dit bilan)	Cette section contient un sommaire des passifs et des actifs financiers du gouvernement, de la dette nette, des actifs non financiers et du surplus accumulé. Les passifs représentent l'ensemble des dettes du gouvernement. Les actifs représentent l'ensemble des biens qui sont détenus par le gouvernement, comme les prêts accordés à des tiers. Les actifs financiers peuvent servir à rembourser le passif ou à fournir des services. Les actifs non financiers sont ceux qui sont conservés en vue d'être utilisés, comme les immeubles et les équipements. Si les passifs sont supérieurs aux actifs, il y a une dette nette.
État des résultats d'exploitation (parfois dit état des résultats)	État qui donne un sommaire des revenus et des charges pour l'exercice et indique si les revenus ont été suffisants pour couvrir les charges. Si les revenus sont supérieurs aux charges, il y a un excédent annuel. Dans le cas contraire, il y a un déficit annuel.
État de variation de la dette nette	Cet état explique la différence entre l'excédent ou le déficit annuel enregistré par le gouvernement et communiqué dans l'état des résultats et la variation de la dette nette. La dette nette est un indicateur très important de la situation financière du gouvernement et de l'accessibilité économique des services pour l'avenir. Si le gouvernement achète beaucoup d'immobilisations, cet état va indiquer dans quelle mesure ces dépenses ont alourdi la dette nette du gouvernement.

État des flux de trésorerie	Cet état indique si les liquidités et les placements à court terme ont augmenté ou diminué au cours de l'exercice, et il explique la provenance et l'utilisation des liquidités.
Notes aux états financiers	Il s'agit de notes explicatives qui décrivent les conventions comptables utilisées par le gouvernement du Nunavut et analysent en profondeur les divers soldes présentés dans les états financiers. Elles permettent de mieux comprendre les données résumées. Ces notes expliquent aussi les divers risques pris par le gouvernement dans le cadre de ses activités et aident le lecteur à mieux comprendre les engagements financiers futurs qui ont été pris.

Annexe C – Indicateurs de la santé financière du gouvernement

Le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public de l'Institut Canadien des Comptables Agréés vient d'élaborer un nouveau modèle de présentation de l'information financière des gouvernements qui montre aux gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux la manière de préparer leurs états financiers consolidés. Le gouvernement du Nunavut a adopté ce modèle pour préparer ses états financiers consolidés de 2001–2002.

Le nouveau modèle a été conçu pour donner cinq indicateurs sur la santé financière du gouvernement. Nous avons ajouté un indicateur pour les gouvernements territoriaux : le ratio de la dette au plafond d'emprunt (voir le chapitre 2).

À moins d'indications contraires, les montants indiqués ci-dessous proviennent des états financiers consolidés vérifiés du gouvernement de 2001–2002. Au moment de rédiger ce rapport, les états financiers consolidés de 2002–2003 n'étaient pas encore disponibles.

Indicateur	Description	Où se trouve-t-il?	Montant pour 2001–2002	Ce que cela veut dire pour le gouvernement
Dette nette/actifs financiers nets	Si le gouvernement a une dette nette, cela signifie qu'il devra générer des revenus futurs pour couvrir les opérations passées. S'il a des actifs financiers nets, cela signifie qu'il dispose de ressources qui pourront être consacrées à financer des activités futures.	État consolidé de la situation financière	Dette nette = 62,4 M $	Cela veut dire que le gouvernement a « emprunté » 62,4 millions de dollars sur des revenus futurs pour payer des opérations qui ont déjà été effectuées.
Surplus ou déficit accumulé	Somme totale des surplus et des déficits annuels depuis la création du Nunavut.	État consolidé de la situation financière	Surplus = 807 M $	Les ressources totales du gouvernement s'élèvent à 807 millions de dollars. La majeure partie de ce surplus correspond à la valeur des immobilisations du Nunavut, comme les immeubles et les parcs de stockage. Ces immobilisations sont certes précieuses et fournissent des services aux Nunavummiut, mais elles coûtent de l'argent au gouvernement qui doit les entretenir et les faire fonctionner.

Indicateur	Description	Où se trouve-t-il?	Montant pour 2001–2002	Ce que cela veut dire pour le gouvernement
Surplus ou déficit annuel	Ce montant indique si les revenus de l'exercice ont permis de couvrir les coûts des services donnés durant l'exercice. Il tient compte du coût d'utilisation des immobilisations pour la prestation des services.	État consolidé des résultats	Déficit annuel = 10,1 M $	En 2002, les dépenses du gouvernement pour la prestation des services ont excédé de 10,1 millions de dollars les revenus de l'exercice.
Variation de la dette nette	Ce chiffre indique si les revenus générés au cours de l'exercice sont suffisants pour couvrir les dépenses du gouvernement pour le même exercice.	État consolidé de la variation de la dette nette	Hausse de la dette nette = 50 M $	Les revenus du gouvernement ne sont pas suffisants pour couvrir ses dépenses pour l'exercice — il manque 50 millions de dollars.
Variation des liquidités et des flux de trésorerie qui a contribué aux changements	L'état consolidé des flux de trésorerie est primordial pour comprendre la situation financière du gouvernement car il décrit la provenance et l'utilisation des liquidités. au cours de l'exercice.	État consolidé des flux de trésorerie	Hausse des liquidités et des placements à court terme = 76,6 M $	L'encaisse du gouvernement a augmenté de 76,6 millions de dollars. (Retournement de tendance important en 2001-2002. Voir le chapitre 2).
Ratio de la dette au plafond d'emprunt	Il s'agit du plafond d'endettement ou d'emprunt que le gouvernement doit respecter (voir chapitre 2). Ce ratio décrit le poids de la dette que le gouvernement peut assumer. Le plafond d'emprunt du gouvernement du Nunavut s'élève à 200 millions de dollars.		119 M $ (1)	Au 31 mars 2002, le gouvernement pouvait seulement emprunter 81 millions de dollars (1). Au 31 mars 2003, ce montant était réduit à 64 millions $ (1).

(1) non vérifié